



FORTALECIMENTO DO MODELO DE GESTÃO PÚBLICA PARA RESULTADOS (GpR) NO ESTADO DO CEARÁ

Produto 1: Levantamento de práticas de Gestão Pública para
Resultados – Benchmarking GpR

Versão final

8 de março de 2016

Apresentação

Os governos estaduais estão passando por enormes desafios. A busca por maior eficiência da gestão e qualidade do gasto público não é recente, mas se tornou absolutamente urgente no momento de crise econômica e fiscal atual.

É neste contexto que se apresenta este **mapeamento de experiências de Gestão Pública para Resultados (GpR)** com o objetivo de conhecer, assimilar e adaptar soluções, estratégias, processos ou mecanismos que outros governos (nos seus três níveis) tenham empreendido. Este mapeamento de experiências visa fornecer subsídios para melhorias e aprimoramentos no modelo de GpR no Ceará.

Este primeiro produto dentro do programa de trabalho de Fortalecimento do Modelo de Gestão Pública para Resultados (GpR) no Estado do Ceará compreende seis etapas interligadas, indo deste o levantamento de experiências nacionais e internacionais até a elaboração de termo de referência para avaliação futura do modelo e do funcionamento da 2ª geração da GpR do Governo do Ceará.

A ampla pesquisa contida neste documento foi baseada no **levantamento de informações disponíveis em vasta literatura especializada**, em fontes de domínio público, através da internet, jornais, revistas especializadas, livros, artigos e anais de congressos, e informações divulgadas por organizações públicas nacionais e internacionais, análises de experiências de projetos apoiados por organismos internacionais, além de documentos de referência selecionados pela Macroplan.

Grande parte das informações contidas nos casos provém de documentos oficiais dos próprios governos que descrevem a experiência vivenciada. Nas experiências as quais a Macroplan teve a oportunidade de participar em algum momento da implantação da GpR, os casos aqui relatados foram “revisitados” por consultores que estiveram diretamente envolvidos. São eles: Governo de Minas Gerais, Governo do Espírito Santo, Governo de Pernambuco e Prefeitura de Belo Horizonte. Nesses casos, foi elaborada uma análise mais criteriosa sobre as lições aprendidas de cada experiência.

Cabe ressaltar adicionalmente que, pela extensão do escopo desta pesquisa, foram selecionados em cada experiência, focos específicos que, segundo a avaliação da Macroplan, são destaques do caso analisado. Dessa forma, os casos apresentados não são comparáveis entre si dada a heterogeneidade deles.

Portanto, a pesquisa não está isenta de limitações relacionadas ao modelo de consulta e análise documental utilizado. Como foi baseada em documentos disponíveis, ela é limitada pela qualidade, veracidade e temporalidade das informações contidas nos documentos e bases de dados consultadas e também pelas limitações naturais de uma pesquisa exploratória desta natureza.

O documento está estruturado em quatro capítulos, além desta apresentação.

O primeiro capítulo analisa a **evolução dos paradigmas predominantes na administração pública**. Embora na prática eles não sejam excludentes, coexistindo elementos de diferentes paradigmas, é possível identificar quatro fases principais: da Administração Patrimonial à Governança Pública passando pela Administração Burocrática e a Nova Gestão Pública.

No âmbito da nova gestão pública, o foco deste *benchmarking* é a GpR. Portanto, o capítulo seguinte apresenta e descreve os **princípios e dimensões da GpR**: i) visão estratégica e escolha de prioridades; ii) monitoramento e avaliação sistemáticos; iii) gestão e desenvolvimento de pessoas e iv) governança orientada para resultados. As dimensões foram estruturantes para a seleção dos casos e das boas práticas detalhadas no capítulo seguinte.

O terceiro capítulo apresenta **doze casos distribuídos em seis nacionais e seis internacionais** de modelos, conceitos, práticas, ferramentas e instrumentos que possam inspirar o fortalecimento da GpR no Estado do Ceará. Considerando a evolução das boas práticas da administração pública, optou-se por incluir, além de exemplos da GpR no Brasil e no mundo, duas experiências de Governança Pública para que a melhoria do Modelo de GpR no Ceará contemple características desse paradigma mais recente.

Uma dimensão importante para o sucesso do modelo de GpR é a gestão de pessoas e **sistemas de incentivos financeiros e não financeiros para o aumento de produtividade**. A implementação destes mecanismos na administração pública é delicada e requer atenção especial para que ajustes e adaptações durante a sua execução promovam os resultados desejados. Há, portanto, um capítulo específico que apresenta uma seleção de casos detalhados sobre mecanismos de incentivos financeiros e não financeiros.

Por fim, cabe ressaltar que “**não há um modelo único a ser implantado como uma receita de sucesso**”. As experiências de outros países e governos constituem valiosas fontes de inspiração para a revisão do modelo de GpR no Governo do Ceará, porém a soma dos vários destaques de cada caso não resulta em um modelo ideal a ser seguido na íntegra. O modelo ideal é aquele que se adequa às especificidades locais, aos níveis de maturidade de gestão e às questões culturais para promover melhores resultados para o bem-estar da população.

Boa leitura!

Sumário

1. Evolução dos Paradigmas da administração pública	
1.1. O paradigma da administração patrimonial.....	11
1.2. O paradigma da administração burocrática.....	14
1.3. O paradigma da nova gestão pública	19
1.4. O paradigma da governança pública	29
1.5. Síntese dos paradigmas da administração pública	37
2. Princípios e dimensões da nova gestão pública	
2.1. Detalhamento dos Princípios da Nova Gestão Pública	39
2.2. dimensões para operacionalização e avaliação da gestão Pública orientada para resultados - GpR 42	
2.3. Experiências de Nova Gestão Pública e Governança Pública Analisadas	53
3. Casos	
3.1. Reino Unido	61
3.2. Canadá.....	70
3.3. Austrália	81
3.4. Nova Zelândia.....	99
3.5. Chile.....	108
3.6. Colômbia	118
3.7. Governo de Minas Gerais.....	126
3.8. Governo do Espírito Santo	146
3.9. Governo de Pernambuco	172
3.10. Prefeitura de Belo Horizonte.....	188
3.11. Prefeitura do Rio de Janeiro.....	200
3.12. Governo de São Paulo	207
3.13. Principais aspectos positivos identificados nos casos analisados	211
3.14. Fatores-críticos identificados a partir dos casos analisados	214
4. Mecanismos de incentivos financeiros e não financeiros	
4.1. Mecanismos de incentivos financeiros associados à adoção de práticas de GpR e alcance de resultados na administração pública.....	218
4.2. Mecanismos de incentivos financeiros e não-financeiros associados à adoção de práticas de GpR e alcance de resultados na administração pública – Casos analisados	226
4.3. Principais aspectos identificados nos casos analisados	285
5. Bibliografia	287

Lista de ilustrações

FIGURAS

Figura 1. Evolução dos paradigmas de reforma da administração pública	9
Figura 2. Bases para um modelo de administração pública.	10
Figura 3. Diagrama de orientação de insumos, ações e produtos para resultados transformadores.	24
Figura 4. Princípios e diretrizes da Nova Gestão Pública – NGP.	24
Figura 5. Principais elementos da Gestão para Resultados-GpR	25
Figura 6. Organização orientada para resultados (Alinhamento das dimensões críticas)	26
Figura 7. Governança do setor público australiano	33
Figura 8. Evolução dos paradigmas da administração pública	37
Figura 9. Princípios e diretrizes detalhados da Nova Gestão Pública - NGP	42
Figura 10. Dimensões para operacionalização e avaliação da GpR.	43
Figura 11. Integração dos instrumentos de Gestão.....	44
Figura 12. Dimensão 1 - Visão estratégica e escolha de prioridades.....	45
Figura 13. Dimensão 2 - Monitoramento e avaliação sistemáticos.....	48
Figura 14. Dimensão 3 - Gestão e desenvolvimento de pessoas.....	50
Figura 15. Dimensão 4 - Governança Orientada para Resultados	52
Figura 16. Dimensões e elementos constituintes para operacionalização e avaliação da GpR.....	53
Figura 17. Casos Mapeados de GpR e Governança Pública	55
Figura 18. Dimensões, Casos Analisados e Respectivos Focos	59
Figura 19. Acordo de serviço público	63
Figura 20. Modelo de causalidade.....	65
Figura 21. Exemplo de Monitoramento de metas: Média anual do fluxo diário	66
Figura 22. Foco da unidade de entrega (PMDU) da gestão 2001-2005 (Tony Blair).....	67
Figura 23. Linha do Tempo das PSAs e PMDU de 1998 até 2010	68
Figura 24. Pilares do modelo canadense de gestão	71
Figura 25. Linha do tempo: Evolução do monitoramento e avaliação no Canadá	72
Figura 26. Visão geral do sistema canadense de monitoramento e avaliação	73
Figura 27. Organização e implementação do monitoramento e avaliação dentro de um departamento de governo	75
Figura 28. Modelo lógico: Cadeia de resultados	76
Figura 29. Exemplo de modelo para a elaboração da Estratégia para a Medição de Performance	77
Figura 30. Exemplo de estratégia de divulgação de dados.....	77
Figura 31. Leis, Diretrizes e recomendações	82

Figura 32. Pilares do Modelo Australiano de Governança	83
Figura 33. Potenciais fontes de informação	86
Figura 34. Processo de Gestão do Risco	87
Figura 35. Elementos que contribuem para uma cultura positiva de gestão de riscos	88
Figura 36. Elementos fundamentais para implementação efetiva	90
Figura 37. Identificando os stakeholders.....	91
Figura 38. Níveis de interação da sociedade	93
Figura 39. Possíveis conflitos de interesse	94
Figura 40. Conceitos do pilar colaborativo da governança australiana	95
Figura 41. Exemplo do plano de ação: "Reduzir a dependência de benefícios trabalhistas"	101
Figura 42. Estratégias para alcançar o objetivo.....	102
Figura 43. Ações vinculadas a cada estratégia	103
Figura 44. Governança do Desafio	104
Figura 45. Relatório de progresso dos desafios.....	105
Figura 46. Contínuo do trabalho interorganizacional.....	106
Figura 47. Serviços públicos compartilhados (dinâmica do funcionamento)	107
Figura 48. Evolução das ferramentas de monitoramento e avaliação	109
Figura 49. Exemplo de Indicadores de Desempenho do Ministério da Educação	110
Figura 50. Ferramentas de monitoramento e os atores envolvidos.....	111
Figura 51. Ferramentas de avaliação e os atores envolvidos	113
Figura 52. Sistema de Monitoramento e Avaliação.....	114
Figura 53. Estrutura do Sistema Nacional de Avaliação de Gestão e Resultados	120
Figura 54. Fases para a implementação de avaliações efetivas	120
Figura 55. Informe de Calidad de Vida de Bogotá 2014	124
Figura 56. Exemplo do Informe de Calidad de Vida de Bogotá	124
Figura 57. As três grandes transformações na gestão pública de Minas Gerais	126
Figura 58. Elaboração e desdobramento do PMDI 2003-2020.....	127
Figura 59. Articulação ente PMDI, PPAG e LOA.....	128
Figura 60. PMDI 2007-2023.....	129
Figura 61. Sistema de Entrega de Resultados de Minas Gerais	130
Figura 62. Dimensões e Componentes do Sistema Mineiro de Entrega de Resultados	131
Figura 63. Processo de elaboração da estratégia e dos Projetos Estruturadores	132
Figura 64. Ciclo de implementação da estratégia através de indicadores finalísticos	133
Figura 65. Exemplo: Projetos estruturadores.....	134
Figura 66. Processo de monitoramento dos Projetos Estruturadores	136
Figura 67. Processo do Acordo de Resultados.....	138

Figura 68 Estratégia de Desenvolvimento do Espírito Santo no Horizonte 2006-2025	148
Figura 69. Processo de elaboração da Carteira Preliminar de Projetos.....	150
Figura 70. Planejamento Estratégico do Governo do Espírito Santo e implementação do gerenciamento intensivo do primeiro grupo de projetos estruturantes 2007-2010 (março a julho de 2007).....	156
Figura 71. Exemplo de uma agenda típica de capacitação	157
Figura 72. SIGES Visão Governador	163
Figura 73. Modelo de gestão em dois níveis	164
Figura 74. Portal da transparência do Governo do Espírito Santo	169
Figura 75. Linha do Tempo - Marcos do Modelo de Gestão Todos Por Pernambuco	172
Figura 76. Modelo de Gestão	175
Figura 77. Mapa da Estratégia 2007/2010	176
Figura 78. Alinhamento do Mapa da Estratégia com o PPA	177
Figura 79. Painel de Controle da SEPLAG	178
Figura 80. Configuração do Núcleo de Gestão por Resultados na Defesa Social	180
Figura 81. Características dos Seminários Regionais em 2007 e 2011	181
Figura 82. Estratégia e Instrumentos de Planejamento Governamental	182
Figura 83. Plano de Trabalho - Pernambuco 2035	183
Figura 84. Áreas de Resultado	185
Figura 85. Área de Resultado – Educação e Conhecimento – Plano Pernambuco 2035	186
Figura 86. Processo de formulação do Plano Estratégico e de consulta à sociedade	189
Figura 87. Encadeamento lógico dos instrumentos de planejamento do governo	191
Figura 88. Plano Estratégico BH 2030 e seu encadeamento lógico	192
Figura 89. Sistema de Gestão Estratégica de Projetos Sustentadores – SIGEOR BH	194
Figura 90. Governança e linha decisória do monitoramento de projetos sustentadores	195
Figura 91. Participação e Envolvimento da Sociedade	196
Figura 92. Parcerias Estratégicas para viabilização dos projetos.....	197
Figura 93. Site do BH Metas e Resultados	197
Figura 94. Modelo de Alto Desempenho.....	200
Figura 95. Exemplo do relatório de acompanhamento de metas	202
Figura 96. Exemplo do relatório de progresso das iniciativas	203
Figura 97. Modelo da Gestão de Alto Desempenho.....	203
Figura 98. Controles e possibilidades de restrições	209
Figura 99. Principais Aspectos Positivos Identificados nos Casos Internacionais.....	212
Figura 100. Principais Aspectos Positivos Identificados nos Casos Nacionais.	213
Figura 101. Fatores Críticos identificados por Dimensão da GpR.....	216
Figura 102. Exemplo da composição das metas de Saúde	231

Figura 103. Metas da área de Saúde do Plano Estratégico 2013 - 2016.....	231
Figura 104. Metas da área de saúde em 2014	232
Figura 105. Forma de cálculo da remuneração variável.....	233
Figura 106. Resumo do Choque de Gestão - suas dimensões e frentes de atuação	233
Figura 107. Alinhamento Pessoas, Instituições e Planejamento	234
Figura 108. Síntese da relação entre Acordo de Resultados, Avaliação de Desempenho Individual e Sistema de Incentivos.....	241
Figura 109. Evolução do número de acordos de resultados	243
Figura 110. Acordos Assinados no Período de 2004-2006	243
Figura 111. Desdobramento dos acordos de resultados	249
Figura 112. Lógica do novo acordo de resultados	254
Figura 113. Lógica de alinhamento entre os componentes dos acordos de resultados e o PMDI e o Mapa Estratégico	256
Figura 114. Nova forma de cálculo adotada para o pagamento do prêmio por produtividade	257
Figura 115. Evolução no número de Acordos de Resultados Assinados.....	265
Figura 116. Transformações no acordo de resultados e sua relação com os instrumentos do Choque de Gestão	280
Figura 117. Principais aspectos identificados nos casos analisados	286

TABELAS

Tabela 1. Exemplo do Ministério do Interior e Segurança Pública: Cumprimento do PMG – 2013	116
Tabela 2. Exemplo de indicadores que compõem o referido PMG	116
Tabela 3. Formação e capacitação de RH EG/FJP	143
Tabela 4. Programa de Capacitação e Treinamento para o Choque de Gestão – Cursos oferecidos em 2004/2005.....	144
Tabela 5. Sistema de pontuação do quadro de indicadores.....	241
Tabela 6. Sistema de pontuação dos Planos de Ação e Melhoria Institucional.....	242
Tabela 7. Tabela de pontuação global dos Acordos de Resultados.....	242
Tabela 8. Sistema de pontuação para cálculo de desempenho	259
Tabela 9. Objetivos de pactuação	260
Tabela 10. Cálculo da nota dos indicadores	262
Tabela 11. Cálculo da nota dos produtos	263
Tabela 12. Evolução dos Acordos de Resultados no período de 2008 a 2009.....	264
Tabela 13. Matriz de Aderência.....	273
Tabela 14. Cálculo de nota de a	276
Tabela 15. Cálculo da nota dos produtos	276
Tabela 16. Situação dos produtos	277
Tabela 17. Cálculo da nota final	278
Tabela 18. Situação da ação	279



1.

EVOLUÇÃO DOS PARADIGMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No momento em que o Governo do Estado do Ceará pretende promover o fortalecimento do seu modelo de Gestão Pública voltada para Resultados (GpR) torna-se fundamental lançar um olhar sobre o “estado da arte” dos paradigmas que têm suportado os processos de reforma e modernização da administração pública em vários países. Também, a necessidade de repensar o Estado, seus papéis e tamanho, tendo em vista a entrega de melhores serviços para a população e a busca permanente de equilíbrio financeiro.

Os paradigmas da administração pública têm evoluído ao longo dos tempos, indo da Administração Patrimonial, do início e meados do século passado, até a Nova Gestão Pública (NGP), que reinou quase absoluta nas décadas 1980/1990, passando pela Administração Burocrática. No entanto, a partir do final do século passado, surge um novo paradigma, genericamente denominado de Governança Pública, com foco na colaboração e na coordenação dos entes públicos e destes com a sociedade civil.

Ao longo da evolução dos referidos paradigmas, vários conceitos, modelos, sistemas e ferramentas de administração pública foram criados, transformados, consolidados e até mesmo abandonados. Cada etapa, sofreu impactos das anteriores, influenciou e aprimorou as seguintes, proporcionando importantes lições e abrindo novas oportunidades no processo permanente de modernização, reforma e gestão da administração pública.

Todavia, é importante destacar que não se trata de uma evolução estritamente linear e segmentada. De fato, o surgimento ou o predomínio de um novo paradigma na Administração Pública, em qualquer momento, não significa a anulação ou abandono dos anteriores, mas sim a busca de um novo equilíbrio, visando a uma correção de um rumo ou à introdução de uma forma mais efetiva para enfrentar problemas e desafios emergentes. Muitas vezes os paradigmas encontram-se sobrepostos e caminham juntos, com avanços e retrocessos em um movimento pendular.

Assim, embora alguns paradigmas tenham perdido sua intensidade ao longo do tempo, muitas de suas características permanecem ativas, gerando impactos e influências sobre a gestão pública, como representado na figura seguinte.

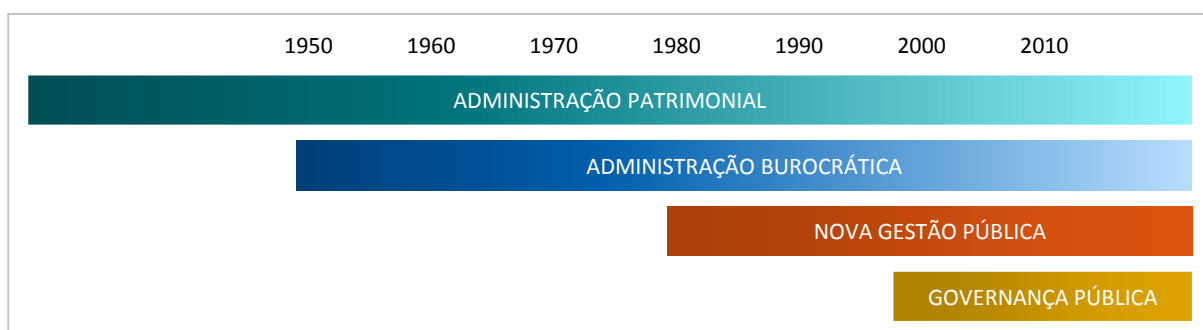


Figura 1. Evolução dos paradigmas de reforma da administração pública.

Fonte: Inspirado em MEULEMAN, L. — Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets. Physic-Verlag, Heidelberg, 2008.

Em decorrência, três aspectos chave devem ser considerados nos processos de reforma e modernização de uma administração pública:

- a) Em qualquer momento, uma administração pública específica estará submetida, com maior ou menor intensidade e amplitude, a um conjunto de influências, positivas ou negativas, dos diferentes paradigmas de administração pública;
- b) Na construção de um novo modelo para a modernização e gestão de uma administração pública, deverão ser consideradas as contribuições relevantes dos diferentes paradigmas, considerando as diretrizes emanadas dos poderes constituídos, as pressões e tendências do contexto e a realidade sobre a qual o modelo vai ser aplicado;
- c) A natureza, intensidade e amplitude das orientações do *modelo de reforma e gestão*, a serem direcionadas à correspondente administração pública, dependerão fortemente de suas condições e características específicas, inclusive da história, cultura e estágio tecnológico.

A figura a seguir sintetiza os três aspectos mencionados anteriormente.

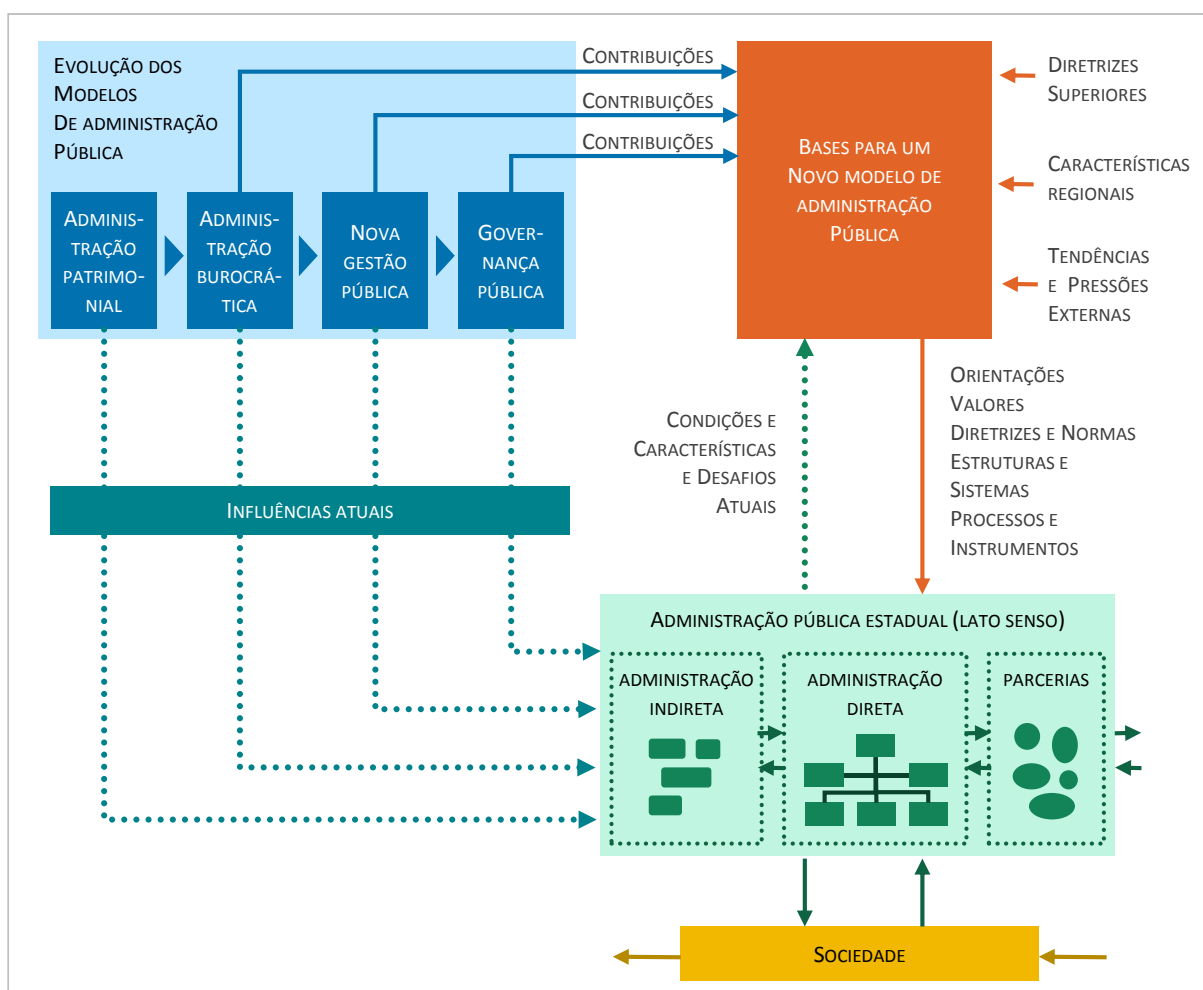


Figura 2. Bases para um modelo de administração pública.

Fonte: GUIMARÃES, Aluísio – Macroplan - Prospectiva, Estratégia & Gestão.

Além disso, é importante destacar a hipótese adotada de que a realidade de uma administração pública, em qualquer contexto ou esfera de poder, possui uma elevada complexidade, tornando bastante

improvável a sua abordagem exclusivamente sob o prisma de um único paradigma. Necessita-se, portanto, de um modelo de caráter e natureza multidimensional, com condições e capacidade para incorporar e articular conceitos, estruturas e instrumentos relevantes dos diferentes paradigmas.

Finalmente, é de fundamental importância considerar que uma reforma ou a modernização administrativa não pode ser resumida à introdução de mecanismos, processos e ferramentas isolados, por mais relevantes que sejam. Tem que ser considerada como um processo complexo de intervenção e mudança organizacional, requerendo abordagens, estratégias, programas e ações concatenadas para sua implantação. Também deve ser implantado de forma progressiva e escalonada no tempo, aprendendo com os erros e acertos, em expansões progressivas.

1.1. O PARADIGMA DA ADMINISTRAÇÃO PATRIMONIAL

A Administração Patrimonial foi o paradigma dominante nas sociedades pré-capitalistas e feudais, não significando, porém, que alguns de seus traços básicos não tenham subsistido até os dias de hoje, de forma permanente ou episódica, em determinados contextos ou circunstâncias. Para melhor compreensão do paradigma, convém distinguir a **administração patrimonial** do Estado ao qual está associado – o **Estado Patrimonial**. Mesmo porque, como tem acontecido com frequência, manifestações de gestão patrimonial têm ocorrido em Estados com características não necessariamente patrimoniais.

1.1.1. O Estado Patrimonial

O Estado Patrimonial caracteriza-se pela existência de um “soberano”, proprietário do território e de tudo o que nele se encontra (pessoas e bens), sobre os quais tem poder absoluto. Neste tipo de Estado a coisa pública (*res publica*) não pertence à coletividade: tudo se destina ao soberano, que administra o patrimônio público como sua propriedade pessoal. Não há distinção entre patrimônio público e particular, ocorrendo sua apropriação pelo soberano para os fins que lhe aprouver.

Embora, nos dias de hoje, possam parecer absurdas ou abusivas, tais características constituíam a essência (e não uma distorção) do *modelo* patrimonial. Sua base repousava na santidade ou sacralização da tradição: *a crença na inviolabilidade daquilo que foi assim desde sempre*. Portanto, era plenamente aceitável, e até mesmo legítimo, que o soberano fizesse uso dos recursos do tesouro público, tanto para atender às suas necessidades pessoais, familiares ou de aliados, quanto para arcar com as obrigações do Estado¹.

O Estado Patrimonial caracterizava-se ainda pela submissão pessoal dos súditos ao detentor do poder, cuja autoridade era ilimitada e arbitrária, desvinculada de normas e regras previamente instituídas. No decorrer do tempo, porém, ocorre uma certa descentralização do poder doméstico, à medida que o

¹ A frase atribuída ao rei francês Luís XIV, “*O Estado sou Eu*” (*L’État c’est moi*), provavelmente constitui a melhor síntese do Estado Patrimonial.

soberano promove a distribuição de terras e benefícios aos seus descendentes e dependentes ou incorpora outros soberanos ao seu âmbito de influência, dando margem ao surgimento da chamada “dominação patrimonial”.

Ao longo do tempo, mudanças políticas, econômicas e sociais vão transformando estas características, com maior ou menor velocidade, segundo diferentes contextos, dando início à chamada *despatrimonialização* do Estado e do poder. Assim, progressivamente as rendas senhoriais são substituídas por impostos, que passam a financiar as despesas do governo. Ocorre então, no plano jurídico, a separação entre direito público e direito privado; no plano administrativo, a constituição de uma burocracia racional; no plano militar, a formação de um exército permanente, custeado por rendas públicas; no plano financeiro, a separação entre rendas e patrimônio estatal dos governantes e dos funcionários. No seu sentido geral, esse processo dá início ao movimento de formação e consolidação do Estado moderno².

1.1.2. Administração Patrimonial

A administração pública patrimonial tem o soberano como sua figura central e, portanto, o aparelho estatal existe para atender às suas necessidades. Seus integrantes eram escolhidos com base no parentesco, na amizade, em afinidades diversas e na fidelidade e submissão à autoridade. Conhecimentos, competências e habilidades técnicas não eram critérios para a escolha dos servidores públicos. Não havia igualmente preocupação e interesse quanto à profissionalização e ao desenvolvimento dos integrantes da administração pública.

Outra característica marcante da administração patrimonial era a criação descontrolada de cargos públicos, que não obedecia a qualquer critério racional, mas visava fundamentalmente a garantir a satisfação dos aliados e, conseqüentemente, a manutenção do poder. Nestas condições, a lealdade do servidor não estava adstrita à administração pública, mas ao detentor do poder que lhe proporcionou o cargo. O servidor, portanto, não estava à disposição da coletividade, mas do soberano.

Estas práticas proporcionavam ao possuidor de cargo público um ofício rendoso e com pouco trabalho, porquanto não havia necessidade de exercer, efetivamente, as atividades públicas, embora houvesse a garantia de seus rendimentos. O cargo público equivalia à posse de uma fonte de renda em troca do cumprimento de determinados deveres, cabendo ao funcionário utilizar sua remuneração como lhe aprouvesse, conquanto cumprisse com suas obrigações em relação ao soberano ou a quem devesse fidelidade.

Neste quadro, os relacionamentos no interior do aparelho do Estado eram baseados e tinham por objetivo a lealdade entre as partes. Não objetivavam o cumprimento de atribuições e responsabilida-

² PRADO, M.D. – *Modelos de Administração Pública e o Rent Seeking* (www.ambitojuridico.com.br – acessado em jan/2016)

des estabelecidas, tendo em vista o funcionamento da máquina pública ou as operações de suas unidades. Inexistiam padrões ou regras explícitas para a tomada e o controle das decisões, nem métodos ou critérios claros para o exercício das práticas gerenciais, operacionais e administrativas.

1.1.3. Derivações do Patrimonialismo

Algumas derivações do Patrimonialismo podem ser encontradas mesmo fora do contexto do Estado Patrimonial, tais como, (i) o *patrimonialismo privado*, no qual grupos espoliam o Estado por diferentes meios (contratos superfaturados, empréstimos subsidiados); (ii) o *patrimonialismo jurídico e fiscal*, no qual sistemas e procedimentos são manipulados para assegurar a impunidade diante da lei; e (iii) o *patrimonialismo negativo*, quando o poder político é empregado para prejudicar ou discriminar grupos sociais³.

Outra modalidade de patrimonialismo, que vem ganhando destaque entre os estudiosos de reforma do Estado, é a *rent seeking* (captura de renda)⁴, entendida como a prática de determinados grupos da sociedade que se apropriam de rendas e vantagens do patrimônio público para si ou para outros por meio do controle do aparelho estatal. Esses grupos ampliam suas “rendas” de forma injustificada, isto é, aumentam seus ganhos sem qualquer contrapartida à sociedade. Trata-se da “*privatização do setor público, efetivado por meio da organização de grupos de pressão, em torno do aparelho estatal, visando obter vantagens pessoais, para o grupo ou para suas respectivas classes*”⁵.

Não se trata, necessariamente, de uma atividade ilegal, podendo ser apenas a prática de lobistas profissionais pagos para influenciar a administração pública ou legisladores, visando a garantir privilégios ou condições especiais a determinados grupos ou setores industriais, sem envolver aumento de produtividade. Entretanto, essa busca por renda ou privilégios não se restringe à influência no mercado: inúmeras categorias de servidores públicos lutam para aumentar seus rendimentos sem apresentar a respectiva contrapartida à sociedade, apenas por pertencimento a determinada classe ou setor⁶. Desse modo, o *rent seeking* vem se constituindo uma forma de atualização do patrimonialismo, garantindo que setores da economia, grupos ou organizações se apropriem do patrimônio público, valendo-se da “legalidade” para legitimá-los.

³ DRUMOND, a. m. & SILVEIRA, S.F.R. – Predominância ou Coexistência? Modelos de Administração Pública na Política Nacional de Habitação. Revista de Administração Pública, v. 48, nº1, Rio de Janeiro, jan/fev, 2014

⁴ PRADO, M.D. – Obra citada.

⁵ MATIAS-PEREIRA, J. – Governança no Setor Público, Atlas, 2010 apud PRADO, M.D. – Obra citada.

⁶ PRADO, M.D. – Obra citada.

1.2. O PARADIGMA DA ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA

1.2.1. Características Básicas da Administração Burocrática

A Administração Burocrática foi o paradigma que surgiu, em diversas épocas e países, em oposição e como alternativa ao paradigma da Administração Patrimonial. De fato, as distorções e os excessos praticados ao longo do tempo pelo Estado e pela Administração Patrimonial revelaram uma atuação prejudicial aos interesses gerais da sociedade e incompatível com os valores e as necessidades do capitalismo industrial e da democracia parlamentar nascentes.

É justamente neste contexto que emerge e se consolida a Administração Burocrática, inspirada no paradigma da *burocracia weberiana*, como expressão da racionalidade legal e gerencial. Este que passou a ser considerado como o *modelo universal* de gestão para o setor público, perfeitamente capaz de atender e satisfazer aos interesses, valores e necessidades requeridos pela nova sociedade.

Neste sentido, o modelo burocrático serve aos interesses públicos, perfeitamente separáveis do interesse privado, e seus serviços são prestados com base na plena subordinação às normas e regras preestabelecidas. O comportamento burocrático, então, torna-se previsível, com os funcionários selecionados e promovidos por mérito e protegidos de pressões políticas e sociais, voltados apenas para o atendimento aos interesses gerais.

A Administração Burocrática apresentava as seguintes características básicas:

- modelo a serviço dos interesses públicos, perfeita e claramente separados dos interesses privados;
- transparência e critérios racionais e legais na tomada das decisões, na gestão dos negócios e no funcionamento da administração pública;
- serviços prestados com base na plena subordinação a normas, diretrizes, regras, processos e procedimentos prévia e detalhadamente fixados e de pleno conhecimento de todos os dirigentes, funcionários e público atendido;
- impessoalidade no tratamento com funcionários, consumidores e fornecedores;
- clareza e nitidez de hierarquia de autoridade, de linha de comando e controle e de divisão e especialização interna do trabalho organizacional;
- comportamento estável e previsível da administração pública, em geral, e de dirigentes e funcionários integrantes, em particular; e
- funcionários recrutados por concurso, selecionados e promovidos por mérito, competência técnica e administrativa, protegidos de pressões políticas e sociais e comprometidos exclusivamente com os interesses gerais da sociedade.

1.2.2. Deficiências e Rigidez do Modelo Burocrático

Todavia, a prática do modelo burocrático não atendeu plenamente às suas premissas e expectativas.

Na realidade, as críticas e as reações às ineficiências e às dificuldades de adaptação da administração burocrática surgem já nos anos 50.⁷ De fato, na época, *Robert Merton*, ao analisar o *modelo* burocrático constatou e caracterizou uma série de deficiências teórico-conceituais, que denominou de *consequências imprevistas* ou *disfunções* da burocracia. Indo um pouco mais longe ainda, pode-se destacar que, em 1942, *Philip Selznick* já constataria a existência de consequências inesperadas em relação à flexibilidade da burocracia para atender às exigências dos participantes e dos clientes externos. Outra análise crítica muito compartilhada nos anos 50 foi o chamado “*ciclo vicioso burocrático*”, que se expressava na priorização dos meios sobre os fins, na desconsideração de clientes e usuários e em diversas manifestações de alienação dos trabalhadores.

É justamente a partir dessas constatações que tiveram início a concepção e o desenvolvimento de novas modalidades ou variantes de modelos burocráticos não-weberianos (Merton, Selznick, Gouldner, Mintzberg e muitos outros).

Todavia, foi na sua implantação nas organizações do setor público que o modelo baseado na burocracia weberiana revelou uma série de deficiências e incongruências, que levaram às administrações públicas a desempenhos e funcionamentos ineficazes e ineficientes. Além disso, a rigidez do comportamento das burocracias se mostrou completamente inadequada ao novo contexto que emergia, caracterizado por grandes incertezas e transformações radicais e bruscas. Dessa forma, o modelo burocrático não possuía a flexibilidade e a agilidade requeridas por um novo mundo dinâmico, neoliberal e globalizado que emergia.

São muito longas e diversas as deficiências, disfunções e/ou consequências inesperadas apresentadas pelo paradigma da Administração Burocrática, segundo diferentes autores, como as elencadas por Merton⁸ e apresentadas resumidamente em seguida:

- *Internalização e apego aos regulamentos* – preferência pelas normas, provocando um deslocamento das metas para os meios/recursos e conferindo ao funcionário um comportamento tecnicista, conservador e incapaz de inovação, criatividade, ajustamento ou adaptação às mudanças;
- *Excesso de formalismos e registros* – necessidade de documentar formalmente qualquer comunicação, desconsiderando os novos meios de registro e divulgação de informações;

⁷ Baseado em CHIAVENATO, I – Teoria Geral da Administração 2, cap. 13 (Teoria da Burocracia). MAKRON Books, São Paulo, 1993.

⁸ Merton, citado em CHIAVENATO, I. – Obra citada.

- *Resistências às mudanças* – a repetição e a imutabilidade da rotina burocrática forçam o funcionário a optar pela segurança de sua atividade, levando a que as perspectivas de mudança sejam interpretadas como perigos à sua tranquilidade, conforto e conquistas;
- *Despersonalização do relacionamento* – a impessoalidade da burocracia dificulta a individualização dos funcionários, implicando um relacionamento puramente formal, baseado nos cargos, matrículas ou outras formas de identificação funcional;
- *Categorização com base no processo decisório* – devido à rigidez hierárquica, qualquer decisão compete ao cargo mais elevado, independentemente do conhecimento sobre o tema, dificultando a busca e reduzindo as opções de respostas aos problemas enfrentados;
- *Superconformidade às rotinas e aos procedimentos* – a devoção às normas, regulamentos e procedimentos leva o funcionário a preocupar-se unicamente com seu cumprimento, sem uma plena compreensão do sentido das ações, e a executar apenas as determinações normativas. Em decorrência, a organização perde a flexibilidade e a capacidade de criação e de inovação;
- *Exibição de sinais de autoridade* – a elevada importância da hierarquização leva os funcionários à necessidade de permanente exibição de sua posição de autoridade, alardeando símbolos e outros sinais reveladores do *status* e provocando, conseqüentemente, comportamentos e posições segregadores, em detrimento da colaboração e articulação na execução das atividades conjuntas; e
- *Dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público* – o forte compromisso com a padronização das atividades incorpora-se como valor interno, provocando um relacionamento padronizado e impessoal dos funcionários para com o público, que muitas vezes espera um atendimento personalizado e de acordo com suas demandas e necessidades específicas.

Mesmo com as inúmeras críticas apresentadas, o modelo burocrático foi imprescindível para a consolidação do capitalismo e do Estado de Direito, gerando previsibilidade através da obrigação do cumprimento das normas gerais e da garantia da segurança jurídica ao mercado. Além disso, conferiu eficiência e modernidade à administração pública, por meio da sua racionalidade científica e das novas exigências e valores morais. Finalmente, atendeu também às demandas dos trabalhadores, uma vez que o conhecimento prévio das normas e regras proporcionavam imparcialidade e justiça⁹.

Não obstante, ao longo do tempo, as deficiências e disfunções da Administração Burocrática foram sendo agravadas com a aceleração das transformações sociais, econômicas e tecnológicas em todo o mundo e com a assunção de novos papéis pelo Estado, especialmente a promoção do desenvolvimento e a prestação de serviços à população, funções para as quais o modelo burocrático mostrou-se bastante inadequado. No final dos anos 70, a explosão da crise financeira-fiscal que se abateu sobre

⁹ CHIAVENATO, I. – Obra citada.

os Estados, em quase todo o mundo, afetou ainda mais fortemente a eficiência e a capacidade de adaptação da Administração Burocrática, dando origem a amplos e profundos processos de reforma administrativa, especialmente a *Nova Gestão Pública*, nos anos 80 e 90, detalhada mais adiante.

1.2.3. Perspectivas e Funções da Administração Burocrática

Não restam dúvidas que a Administração Burocrática constitui um paradigma bastante inadequado para grande parte dos problemas e desafios enfrentados pela sociedade moderna. Todavia, defender o “fim da burocracia”, como tem sido largamente anunciado, parece não encontrar respaldo nem na prática real da administração pública, nem nos textos teórico-conceituais dos especialistas.

De fato, na prática, o paradigma burocrático continua presente na administração pública, tanto por questões de proteção individual e de cultura organizacional, quanto porque constitui o modelo mais adequado para certas funções e atividades do Estado, principalmente no momento em que a necessidade de *compliance*¹⁰ ganha força nos setores público e privado brasileiro. Destaque-se que o próprio “Plano de Reforma do Aparelho do Estado”, do Governo Federal, nitidamente inspirado na Nova Gestão Pública, preconizava um espaço para a “administração pública burocrática”, como modelo de gestão para o Núcleo Estratégico do governo¹¹.

No entanto, nada mais revelador da importância do modelo burocrático, como guardião dos valores republicanos, quanto o combate atualmente travado no País, em termos de gestão pública, entre segmentos da administração burocrática (Polícia Federal, Ministério Público, TCU e Poder Judiciário) e as diferentes alianças patrimonialistas formadas por grupos empresariais e partidos políticos e funcionários públicos.

Vale destacar, neste sentido, que um dos mais renomados especialistas em administração pública defendia a tese de que, em certos estágios de desenvolvimento da administração pública, o modelo burocrático seria o melhor paradigma:

“... nossa tese sempre foi que as reformas administrativas na América Latina deviam se orientar prioritariamente para a criação de verdadeiras burocracias weberianas, como elemento imprescindível na construção do Estado democrático de direito. Isso representa uma tarefa hercúlea, pois exige das novas classes políticas democráticas ir prescindindo da manipulação patrimonial do Estado para produzir governabilidade interna em seus respectivos partidos políticos; ir renunciando à vontade arbitrária na tomada de decisões executivas para garantir aos operadores econômicos a previsibilidade e a capacidade de cálculo nas decisões...”¹²

¹⁰ O termo *compliance* tem origem no verbo em inglês *to comply*, que significa agir de acordo com uma regra, uma instrução interna, um comando ou um pedido, ou seja, estar em “*compliance*” é estar em conformidade com leis e regulamentos externos e internos.

¹¹ Presidência da República – Plano Diretor: Reforma do aparelho do Estado. Brasília, dezembro/1995.

¹² PRATS i CATALÀ, J – De la burocracia al management, del management a la governanza. — Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p.114.

Por sua vez, no campo teórico-conceitual, o modelo burocrático continua a ser defendido como adequado em certas situações específicas ou como complemento aos demais paradigmas de reforma administrativa, conforme destacado nos parágrafos seguintes.

Primeiro, o modelo burocrático, segundo um dos maiores especialistas em organização e planejamento, seria a melhor opção organizacional em determinados contextos (ambiente simples e estável, organizações grandes e maduras, trabalho racionalizado, produção em massa ou série ...). Constituiria a denominada Organização-Máquina (*Machine Organization*), uma das cinco “configurações” (*modelo ideal de organização, para determinado contexto*) defendida por Mintzberg¹³.

Segundo, a elevada complexidade ambiental tem levado à constatação de que nenhum dos paradigmas atuais é capaz de, isoladamente, enfrentar os desafios colocados à administração pública. Surge, neste cenário, o conceito de *Metagovernança*, como uma junção dos três modelos básicos de governança: hierárquica (burocrática), mercado e rede¹⁴. Por outro lado, como se verá mais adiante, a governança do setor público definida para a Austrália¹⁵ contém simultaneamente elementos do paradigma burocrático, da nova gestão pública e da governança pública. Assim, o paradigma burocrático surge como um dos componentes básicos para os modelos de governança da administração pública.

Terceiro, observa-se uma ampla discussão e revisão na literatura especializada a respeito do papel e importância da organização burocrática. Alguns autores questionam, por diferentes razões, as hipóteses ou mesmo afirmativas enfáticas sobre a obsolescência, declínio, inviabilidade e desaparecimento das organizações burocráticas. Já outros observam que, apesar das fortes críticas, as organizações burocráticas continuam a constituir fatores fundamentais para a defesa da democracia e dos valores republicanos. Por sua vez, são apresentadas pesquisas empíricas que demonstram o forte crescimento das organizações burocráticas em diversos países, desmentindo assim o seu propalado declínio ou desaparecimento. Finalmente, há aqueles que apresentam propostas para a reanimação da burocracia como instrumento da governança pública.¹⁶

¹³ MINTZBERG, H. – Mintzberg on Management: Inside our strange world of organizations. The Free Press, New York, 1989.

¹⁴ MEULEMAN, L. – Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets. Physic-Verlag, Heidelberg, 2008

¹⁵ ANAO- Public Sector Governance: Strengthening Performance through Good Governance. Better Practice Guide, 2014

¹⁶ OLSEN, J. P. – *Maybe it is time to Rediscover Bureaucracy?* Centre for European Studies. University of Oslo. *Working Paper No.10, march 2005*; OLSEN, J. P. – *The Ups and Downs of Bureaucratic Organization*. Centre for European Studies. University of Oslo. *Working Paper nº 14 september 2007*; HILL, C. J. & LYNN JR. L.E. - *Is Hierarchical Governance in Decline? Evidence from Empirical Research*. Journal of Public Administration Research and Theory Advance. Access published December 16, 2004; BUDD, L. - *Post-bureaucracy and Reanimating Public Governance: A discourse and practice of continuity?* - International Journal of Public Sector Management Vol. 20 No. 6, 2007.

1.3. O PARADIGMA DA NOVA GESTÃO PÚBLICA

1.3.1. As Origens da Nova Gestão Pública

Durante os anos 1980 e 1990, o mundo observou e vivenciou um profundo e amplo processo de modernização da administração pública e de reforma do Estado, baseado em um modelo que ficou conhecido como a **Nova Gestão Pública** (NGP) – *New Public Management* (NPM).

Seu surgimento e consolidação foram basicamente uma decorrência de quatro fatores:

- a) a ineficácia, ineficiência e incapacidade de mudança e adaptação da gestão burocrática, até então o padrão básico da administração pública;
- b) a crise financeira-fiscal que se abateu praticamente sobre todos os países do mundo, a partir da década de 1970, com graves reflexos negativos sobre a capacidade dos Estados exercerem seus papéis tradicionais de promotor do bem-estar social e/ou do desenvolvimento econômico dos países;
- c) a concentração e predominância, nos principais centros de poder mundiais, de uma ideologia com fortes características neoliberais e privatistas; e
- d) o fortalecimento da globalização, associado ao aumento do poder das multinacionais e às transformações tecnológicas, políticas e socioeconômicas ocorridas em todo o mundo, levando ao enfraquecimento do poder e controle dos governos e dos próprios Estados nacionais¹⁷.

Na realidade, as críticas e reações às ineficiências e ineficácias da administração burocrática, bem como às suas dificuldades de adaptação às mudanças externas e internas, surgem já nos anos 50, a partir de estudos e análises teórico-conceituais de vários especialistas, como já mencionado.

No lado mais prático, a insatisfação com a ineficiência e incapacidade adaptativa da gestão burocrática levou a administração pública a desenvolver e implantar instrumentos e medidas para sua superação. Assim, foi sendo concebido, desenvolvido e aplicado, nos mais diferentes países, um amplo e diversificado acervo de novos conceitos e práticas de gestão pública, tais como, modelos gerenciais, avaliação de desempenho, controle orçamentário, de pessoal e de serviços públicos, programas de desburocratização e de redução de gastos, entre tantos outros.

¹⁷ ABRUCIO, F.L. – O impacto do modelo gerencial na Administração Pública. Cadernos ENAP, Brasília, 1997.

1.3.2. O Gerencialismo Puro

A existência de uma elevada insatisfação com a gestão burocrática dominante, a ascensão de teorias extremamente críticas à burocracia estatal, a crença dominante na opinião pública, sobre a superioridade do modelo privado de gestão, aliadas circunstancialmente à vitória de lideranças neoliberais no Reino Unido e nos Estados Unidos, criaram as condições necessárias para a implantação e disseminação do *modelo gerencial* na administração.¹⁸

É justamente neste contexto que surge e se instala o **modelo do gerencialismo puro**, cuja premissa básica era que as soluções para as deficiências da administração pública estavam centradas na redução do tamanho do Estado e na equiparação da função pública ao modelo gerencial privado, por meio da adoção de sistemas e técnicas vigentes nas empresas. Seus principais legados foram as medidas de desburocratização, tanto interna quanto em relação aos cidadãos, os instrumentos para aumentar a economia e a eficiência do setor público, e a defesa de uma cultura gerencial mais empreendedora¹⁹.

No entanto, o *gerencialismo puro* adotou uma visão negativa da intervenção estatal e burocrática, deixando de captar a relevância da ação governamental no mundo contemporâneo e não percebendo a especificidade e a necessidade da burocracia como contraponto ao patrimonialismo e à garantia da estabilidade das sociedades contemporâneas. Além disso, não considerou que a gestão pública tinha uma forma de operação e uma ética diferente do setor privado, especialmente em relação aos desígnios democráticos e à necessidade de produzir serviços públicos para além da eficiência.²⁰

Todavia, o grande legado do gerencialismo puro talvez seja sua ideologia (e não suas ações e instrumentos), que ficou impregnada nas demais versões de reforma administrativa e nos modelos de gestão pública e que ainda prevalecem fortemente em muitos contextos nos dias de hoje.

1.3.3. A Nova Gestão Pública – Diversidade, Amplitude e Evolução

Depois de várias tentativas fracassadas de modificar os parâmetros weberianos que dominaram as administrações públicas por muito tempo – e ainda dominam, em muitos contextos –, apareceu, nos anos 80 e 90, de forma avassaladora e em numerosos países, um novo paradigma de reforma administrativa, sob a denominação ampla de **Nova Gestão Pública** (NGP).

Na verdade, a Nova Gestão Pública, apesar de sua forte influência e ampla disseminação, em praticamente todo o mundo, não constituiu um movimento unificado, organizado ou convergente, baseado em modelo padronizado, de aceitação universal. Na verdade, a NGP foi sendo concebida e implantada

¹⁸ ABRUCIO, F. L. – Obra citada (1997).

¹⁹ ABRUCIO, F. L. & MORELLI, G. & GUIMARÃES, T.B. – *Caminhos para Aperfeiçoar a Gestão Pública Brasileira: Lições Recentes e uma Agenda Futura*. In: GIAMBIAGI, F. & PORTO, C. (org.) – 2022 Propostas para um Brasil Melhor no Ano do Bicentenário. Elsevier/Campus, Rio de Janeiro, 2011

²⁰ ABRUCIO, F. L. & MORELLI, G. & GUIMARÃES, T.B. – Obra citada (2011)

de forma progressiva, dando margem a uma variedade de correntes, tendo em comum, basicamente, a certeza da superioridade dos modelos, técnicas e ferramentas do setor privado e a consequente garantia dos impactos positivos de sua aplicação na administração pública.

No entanto, mesmo considerando a extrema diversidade dos modelos e correntes de reforma administrativa abrigados sob o termo Nova Gestão Pública, alguns especialistas tentaram sintetizar um conjunto de princípios e características comuns, que constituiriam o quadro básico da Nova Gestão Pública²¹:

CARACTERÍSTICAS GERAIS DA NOVA GESTÃO PÚBLICA

- A. Mudança no foco de gestão: de processo para resultados de interesse dos clientes (cidadãos);
- B. Ampliação do uso de medições e quantificações, em especial no que diz respeito à performance;
- C. Uso de mecanismos típicos de mercado na provisão de serviços;
- D. Implementação de estruturas mais enxutas e descentralizadas;
- E. Uso de “divisões” como forma de quebrar grandes unidades burocráticas e aumento de parcerias com organizações do setor privado e da sociedade civil;
- F. Ampla ênfase em relações contratuais, tanto nas relações com fornecedores externos, quanto na própria provisão interna de serviços; e
- G. Maior atenção à gestão organizacional e às habilidades gerenciais dos servidores públicos, incluindo orientação para o consumidor e sistemas baseados na avaliação de performance.

Fonte: POLLITT, C. & VAN THIEL, S. & HOMBURG, V. (ed.) – *New Public Management in Europe: Adaptation and alternatives*. New York, Palgrave and McMillan, 2007, *apud* FARIA, L. J. – Nova Gestão Pública. XXXIII Encontro ANPAD, São Paulo, 2009, p.3.

Além da diversidade de modelos e correntes de NGP, constatou-se igualmente variações nas suas implantações ao redor do mundo, conforme observação a seguir:

*“A Nova Gestão Pública foi o paradigma de reforma administrativa que prevaleceu até meados dos anos 90, acompanhando a hegemonia da agenda neoliberal (...). Naturalmente, não se aplicou em todos os países por igual: teve grande influência nos países anglo-americanos – ainda que com diferenças entre eles –, menos nos países nórdicos e escassa nos países de matriz latino-americana e germânica. Na Espanha, sua influência prática foi escassa, ainda que desigual...”*²²

Outra característica que tem sido bastante observada nas trajetórias de implantação de reformas administrativas, segundo os preceitos da NGP, é a progressiva incorporação da ética e de valores públicos, sem, contudo, significar o abandono ou sequer minimização dos conceitos, modelos e ferramentas empresariais, como acentuado a seguir:

²¹ POLLITT, C. & VAN THIEL, S. & HOMBURG, V. (ed.), 2007.

²² PRATS i CATALÀ, J. – De la burocracia al management, del management a la governanza. — Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p.114.

“A discussão em torno do modelo gerencial se tornou complexa e ganhou novos rumos a partir da metade da década de 80. Basicamente, duas transformações foram operadas no gerenciamento puro. Uma ligada à dinâmica interorganizacional, priorizando os conceitos de flexibilidade, planejamento e qualidade. A outra transformação foi mais radical e muito mais importante para remodelar o managerialism. Trata-se da adoção de serviços públicos voltados para os anseios dos clientes/consumidores. É neste ponto que o modelo gerencial traz à tona o aspecto público da administração pública, sem, no entanto, abandonar o conceito empresarial vinculado à eficiência e à busca da qualidade dos serviços.”²³

Tudo indica que essa tendência à incorporação de valores e da ética pública aos modelos de reforma administrativa parece ter se acentuado ao longo do tempo, inclusive para além das correntes da NGP, como foi o caso do novo paradigma da Governança Pública, detalhado mais à frente.

Um aspecto final a destacar diz respeito aos níveis de formalismo, completude e coordenação segundo os quais o paradigma da NGP tem sido implantado nos diferentes países. Muito frequentemente, o processo é deflagrado e tem continuidade de forma pontual, descoordenada ou por iniciativa isolada de alguns interessados, sem um compromisso formal do governo e da formulação prévia e adequada de conceitos, modelos, estratégias, programas e ações que vão dar suporte a programas de reforma administrativa.

Embora não plenamente implantado, um modelo exemplar de programa completo e ordenado de reforma administrativa, segundo os princípios da NGP, foi o Plano de Reformado governo federal brasileiro²⁴, no período 1995-1998, que propôs os seguintes elementos básicos:

- uma instituição responsável por sua concepção e implantação – o Ministério de Administração e Reforma do Estado – MARE; e
- um Plano Diretor de Reforma do Estado, contendo os elementos básicos para sua implantação, tais como,
 - os objetivos e estratégias básicas da reforma, inclusive as transformações a serem empreendidas nas funções do Estado e nas entidades públicas;
 - os setores fundamentais do aparelho do Estado (núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não exclusivos, produção de bens e serviços para o mercado) e seus respectivos objetivos;
 - formas de propriedade no Aparelho do Estado (estatal, privada, pública não-estatal), segundo os setores do Estado;

²³ ABRUCIO, F. L., 1997 – Obra citada.

²⁴ MARE - Plano Diretor de Reforma do Estado, 1995.

- formas de administração dos serviços públicos (administração pública *burocrática* e administração pública *gerencial*), segundo os setores do Estado;
- conjunto de medidas constitucionais, complementares e ordinárias para a implantação da reforma administrativa; e
- conjunto de medidas estruturais para a definição, criação e implantação dos novos tipos de organização pública requeridas pela reforma (agências executivas, organizações sociais e agências reguladoras).

Evidentemente, novas formulação, leis e medidas foram sendo definidas à medida que o Programa ia sendo implantado.

Basicamente, foi esta a linha adotada pelo Plano Diretor da Reforma do Estado e que, embora não implantado na sua plenitude, produziu e ainda produz efeitos positivos na administração pública brasileira. Por outro lado, os recentes movimentos denominados de “*choque de gestão*”, que vêm ocorrendo em algumas administrações estaduais, são fortemente inspirados nos seus princípios, conceitos e ferramentas.

No entanto, existe um aspecto do Plano Diretor que o torna singular em relação às reformas similares desenvolvidas nos diferentes países. Trata-se da consideração explícita da gestão burocrática, sob a denominação de “administração pública burocrática”, como um **modelo** (e não distorção) para determinados segmentos da administração pública. O modelo burocrático, segundo o Plano Diretor, seria a forma ideal de gestão para o Núcleo Estratégico do Governo (ou pelo menos para parte dele), para o qual, inclusive, foram estabelecidos objetivos específicos de desenvolvimento e modernização.

Esta perspectiva e orientação do Plano Diretor praticamente não foi adotada e absorvida pelos processos de reforma administrativa empreendidos no Brasil, nas diversas esferas de governo. Em consequência, os núcleos centrais de decisão têm recebido muito pouca atenção, em termos de reestruturação e modernização de seus modelos, estruturas e processos, exceto talvez na área de desenvolvimento de pessoal e de carreiras profissionais.

1.3.4. Orientação para Resultados: Foco Básico da Nova Gestão Pública

Não obstante a diversidade e variedade das experiências mundiais em Nova Gestão Pública, a “*orientação para resultados*” (ou para o mercado, ou cliente ou desempenho) constitui uma premissa presente em praticamente todas elas, representando, na realidade, uma das suas maiores contribuições à administração pública. De fato, a *orientação para resultados* representou uma mudança radical nos modelos da administração pública ao vislumbrar uma nova perspectiva de abordar a dinâmica e o funcionamento das organizações, retirando o foco dos meios (procedimentos, recursos e insumos) para colocá-lo em nos produtos/serviços e, principalmente, nos resultados finalísticos ou transformadores (*outcomes* – resultados de interesse do cidadão), conforme diagrama a seguir.

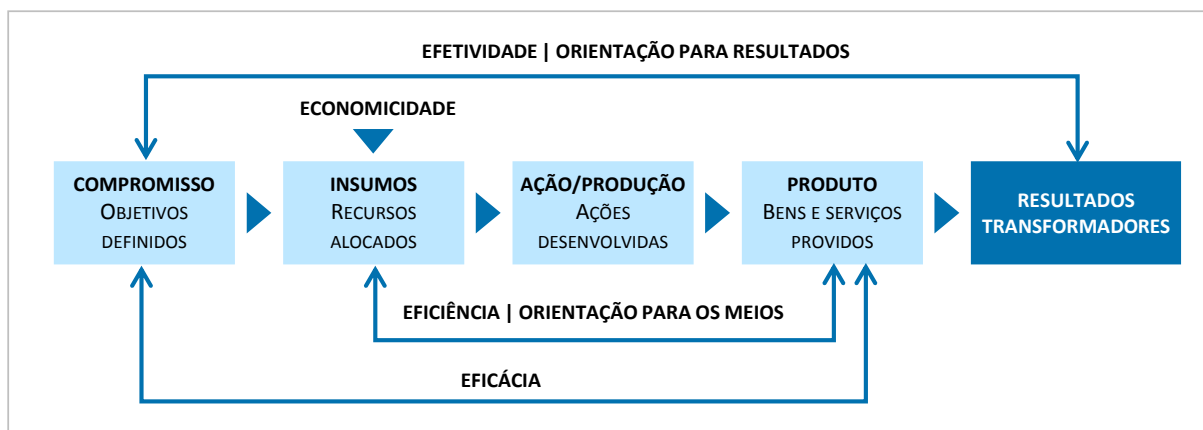


Figura 3. Diagrama de orientação de insumos, ações e produtos para resultados transformadores.

Fonte: Adaptado de TCU – “Manual de Auditoria Operacional”. Brasília: Tribunal de Contas da União, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 3ª ed. 2010, pág. 11 (Adaptado ISSAI 3000/ 1.4.2004).

Embora as correntes, versões e experiências a respeito do tema sejam bastante diversas e variadas, existem alguns princípios e diretrizes²⁵ que, mesmo não esgotando o assunto, não podem ser excluídos de qualquer descrição de “orientação para resultados” da Nova Gestão Pública, como os que se seguem:

PRINCÍPIOS	DIRETRIZES
1. Foco em público-alvo claro e inequívoco	Orientar a administração pública para o cidadão/público-alvo
	Resgatar a esfera pública como instrumento do exercício da cidadania
2. Orientação para resultados	Adotar visão sistêmica e de longo prazo
	Obter alinhamento entre recursos alocados e resultados
	Ter seletividade nas ações e na alocação de recursos críticos
	Dar atenção à singularidade e a complexidade das situações concretas
3. Flexibilidade administrativa	Agir em tempo hábil
	Estar de prontidão, estimular o empreendedorismo e a proximidade da ação gerencial
	Obter compromissos e responsabilização
	Descentralizar a gestão e trabalhar em rede
4. Valorização e comprometimento profissional	Ter métodos de gestão de pessoas modernos e orientados para resultados
	Estimular a inovação com foco na geração de valor para a sociedade
	Reforçar o espírito público
5. Controle Social	Trabalhar para e com a sociedade
	Ter transparência nas ações e nas prestações de contas

Figura 4. Princípios e diretrizes da Nova Gestão Pública – NGP.

Fonte: Macroplan, Prospectiva, Estratégia & Gestão.

²⁵ Estes princípios e diretrizes serão melhor detalhados e aprofundados no capítulo 2 deste documento.

A partir desse conjunto de princípios, duas linhas de implantação e operacionalização da “orientação para resultados” podem ser consideradas, com diferentes abrangências:

- a) a **gestão** orientada para resultados; e
- b) a **organização** orientada para resultados.

No primeiro caso, a abordagem centra a atenção nos aspectos e ferramentas gerenciais para implantação dos referidos princípios de “orientação para resultados”, dando origem aos inúmeros modelos de “*Gestão para Resultados-GpR*”. Embora haja uma grande variedade de modelos e ferramentas gerenciais, a figura a seguir ilustra as grandes preocupações e elementos deste primeiro tipo de abordagem²⁶.

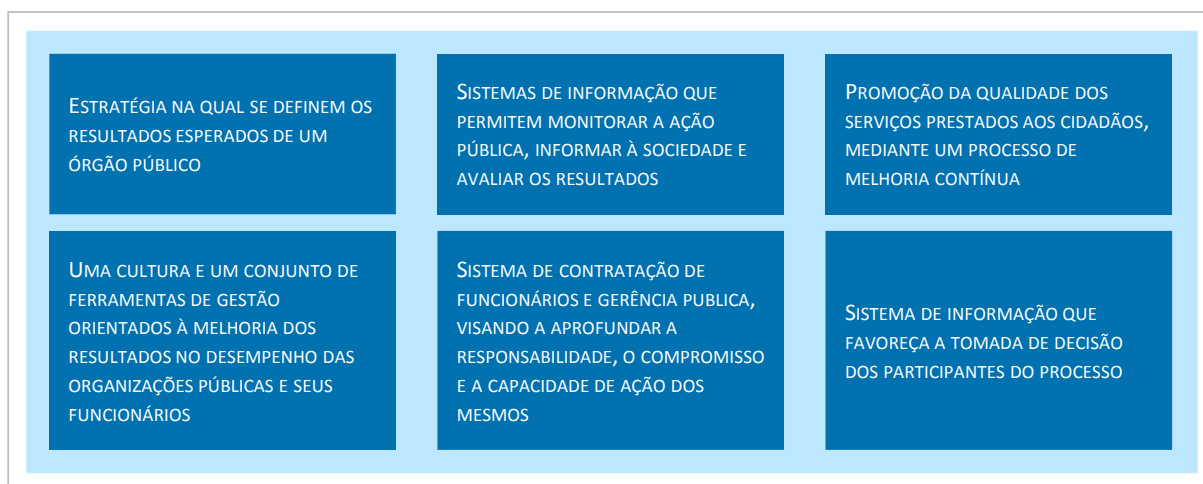


Figura 5. Principais elementos da Gestão para Resultados-GpR

Fonte: SERRA, A – “Modelo Aberto de Gestão para Resultados no Setor Público”. BID/CLAD/SEARH-RN, Natal, 2008.

A segunda linha – a organização orientada para resultados²⁷ – contém a primeira, mas procura inseri-la e ajustá-la dentro da organização correspondente. Neste sentido, há toda uma preocupação com a identificação, alinhamento e adequação de *todas as dimensões e fatores organizacionais* que contribuem de forma relevante para a implantação e operação dos princípios de *orientação para resultados*.

A postura básica desta segunda linha parte de que a inserção dos princípios de orientação para resultados em uma organização significa, de fato, uma intervenção de alta complexidade – especialmente considerando que, no caso, trata-se de introduzi-los em estruturas burocráticas – com fortes impactos sobre diversos fatores, variáveis e unidades organizacionais que precisam consequentemente estar

²⁶ SERRA, Alberto – Modelo Aberto de Gestão para Resultados no Setor Público. BID/CLAD/SEARH-RN, Natal, 2008.

²⁷ Convém ressaltar que esta segunda linha fundamentou muitos modelos de Nova Gestão Pública, como a *NPR- National Performance Review* (Reinventar o Governo: funcionar melhor e custar menos), dos Estados Unidos, que adotou, como uma de suas bases, a “*Organização Baseada no Desempenho*” (Performance Based Organization – PBO), justamente com a finalidade de “promover a orientação para resultados” (REZENDE, F. C. – Clinton e a Reinvenção do Governo Federal, RSP, ano 49, nº1, jan-mar 1998).

alinhados entre si e com os referidos princípios, como esquematicamente representado no gráfico ilustrativo a seguir.

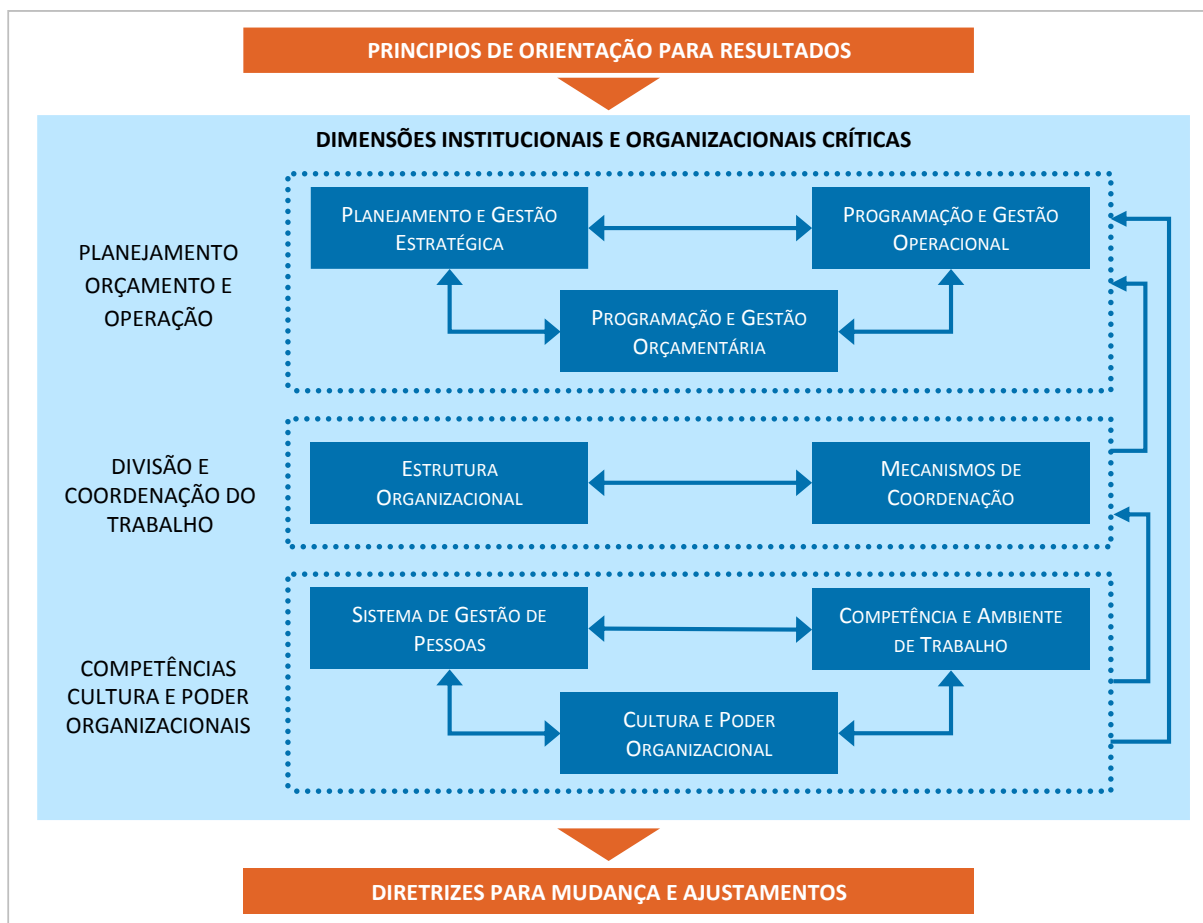


Figura 6. Organização orientada para resultados (Alinhamento das dimensões críticas)

Fonte: Macroplan, Prospectiva, Estratégia & Gestão.

1.3.5. Análise Crítica da NGP

Questões ideológicas à parte, a NGP representou uma tentativa de introdução de modelos, técnicas e ferramentas da gestão privada na administração pública. As entidades públicas passaram então a operar segundo um enfoque empresarial, baseado no planejamento estratégico e na gestão por resultados e segundo uma orientação para o mercado e para a “competição”. O sucesso da NGP foi inegável, tanto na modernização da gestão pública, quanto na maior focalização da ação do Estado.

Naturalmente, como qualquer abordagem organizacional, a Nova Gestão Pública apresenta deficiências e insuficiências, como “consequências inesperadas” similarmente à Administração Burocrática, entre as quais se destacam:

- a) a **fragmentação** da estrutura do governo, com a proliferação de unidades bastante descentralizadas e autônomas, dificultando, na prática, o direcionamento e a articulação das entidades e das ações públicas pelo núcleo estratégico do governo²⁸;
- b) perda da **perspectiva integrada** dos problemas e das políticas do setor público, em decorrência da necessidade de decompô-los em partes menores e mais simples, tendo em vista torná-los mais objetivos e quantificáveis e, portanto, gerenciáveis, segundo os pressupostos adotados. Muitas vezes, há a supervalorização da competição em detrimento da atuação cooperativa;
- c) distorção ou redução da **dimensão estratégica** do planejamento público, em certos contextos, em razão da necessidade de concentrar a atenção em indicadores e metas operacionais, enfatizando o controle do desempenho em detrimento da gestão estratégica;
- d) supervalorização dos valores e padrões empresariais e de mercado, em detrimento da **ética** e da maximização de **valores públicos**, tais como cidadania, abertura, transparência, impessoalidade, equidade, participação de funcionários e da sociedade, entre outros; e
- e) visão **simplista** a respeito da **magnitude, complexidade e multissetorialidade das mudanças** gerenciais, comportamentais e culturais envolvidas na transformação de uma administração burocrática tradicional em um modelo de gestão inspirado em valores, conceitos e técnicas da empresa privada.

Por sua importância, singularidade e repercussão, merecem ser aprofundadas duas das deficiências anteriormente destacadas.

A primeira deficiência a aprofundar é a **fragmentação** da administração e das entidades públicas, considerada a maior fragilidade da Nova Gestão Pública e que, inclusive, está dando margem ao surgimento de um novo paradigma de reforma – a *Governança Pública* –, que será objeto da próxima seção.

Trata-se, na verdade, de uma consequência direta do modelo empresarial que lhe serve de suporte, caracterizado pela descentralização, emponderamento, flexibilidade e autonomia que imprime e confere às bases das organizações privadas. Aplicado ao setor público, o modelo empresarial resulta, naturalmente, em fragmentação e diversificação acentuadas das bases da administração e das organizações públicas.

Todavia, a fragmentação e a diversificação da administração pública não podem ser debitadas unicamente à Nova Gestão Pública, havendo igualmente a contribuição de outros fatores, pelo menos no Brasil. Primeiro, o modelo político vigente, caracterizado pela crescente ocupação dos espaços da administração pública pelos partidos políticos, gerando não apenas fragmentação, como também elevada rigidez a mudanças modernizadoras. Segundo, o avanço do processo de democratização tem gerado novos atores sociais, que terminam buscando nos espaços da administração pública os lócus para

²⁸ Acrescente-se a falta de investimento da NGP em ferramentas e instrumentos de coordenação, em razão da elevada confiança depositada nos mecanismos de mercado.

o exercício de suas reivindicações. Terceiro, a partir de Constituição de 1988, cresceu fortemente a participação das unidades da federação na administração central, requerendo mecanismos de colaboração entre elas e de interação com o governo federal, redundando, portanto, na necessidade de novos mecanismos organizacionais.

Com efeito, este fenômeno foi denominado na literatura²⁹ de “*racionalidade da fragmentação organizacional*”. Fenômeno aparentemente irreversível e que, em consequência, exigirá novos órgãos, instrumentos e fórmulas para a interação, coordenação e colaboração entre os numerosos e diferentes atores envolvidos, tema que tem evoluído no paradigma da Governança Pública.

A segunda questão a aprofundar diz respeito à **distorção ou redução da dimensão estratégica** no âmbito da Nova Gestão Pública. Não se trata de uma deficiência generalizada, embora ocorra em muitas situações e, em razão de seus reflexos e impactos, merece ser considerada.

Uma característica essencial do planejamento estratégico consiste na consideração do ambiente como tema de análises, reflexões e formulações, visto em toda sua complexidade, imprevisibilidade e dinamismo. Para isso, o planejamento desenvolveu e implementou, como instrumentos básicos, os cenários de futuro, os estudos prospectivos, a reflexão e a gestão estratégicas, o mapeamento e monitoramento do contexto.

Todavia, o fortalecimento, a disseminação e a ampla aceitação da Nova Gestão Pública - ancorada na ideologia de resultados e no modelo gerencial-operacional - estão provocando, em maior ou menor grau dependendo das circunstâncias, fortes impactos no planejamento estratégico, dando margem a duas práticas que o afastam dos seus parâmetros originais.

A primeira prática consistiu na transformação do planejamento estratégico em um instrumento de “programação estratégica” mais apropriado ao controle de desempenho, como já denunciava Mintzberg³⁰ há mais de 10 anos:

“ ... os chamados exercícios de planejamento estratégico se reduzem à geração de números – objetivos e orçamentos –, não de ideias. Sob a perspectiva da formação de estratégias, portanto, isso constitui um jogo de números, um rótulo que tem uma certa aceitação nas próprias organizações. ”

Parte-se, assim, da suposição de que os resultados, transformados meramente em números, são estratégias. Tem-se então um “**planejamento orientado por números**”, e não por estratégias que sinalizem mudanças e orientações. Nestes casos, o planejamento estratégico tende a se limitar à geração de um conjunto de alvos e padrões, relativos a diferentes segmentos da organização e de seu contexto.

Evidentemente, um sistema de controle de desempenho constitui uma ferramenta fundamental para orientar o foco e os esforços da organização para os resultados, além de constituir um meio válido

²⁹ PRATS i CATALÀ, J. – Obra citada (2005), p. 124.

³⁰ MINTZBERG, H. – Ascensão e Queda do Planejamento Estratégico. Bookman, Porto Alegre, 2004, pag. 81-83.

para motivar os funcionários e regular seus comportamentos. Neste sentido, o sistema de controle de desempenho somente se torna um mero “jogo de números” quando confundido com o próprio planejamento estratégico. Portanto, é muito mais adequado vê-lo inserido na esfera do controle gerencial do que na do planejamento estratégico.

A segunda prática negativa do planejamento estratégico poderia ser cunhada de “**operacionalização do planejamento estratégico**”. Neste caso, os ingredientes básicos do planejamento estratégico (cenários, missão, visão, estratégias) são mantidos, porém funcionam, na prática, apenas como instância de análise e reflexão estratégicas. Há dificuldades concretas de transformá-las em orientações reais para as decisões operacionais (projetos, ações e medidas), que ficam praticamente desconectadas das formulações estratégicas.

Esta prática decorre da dificuldade de formular indicadores e metas para as decisões estratégicas mais abrangentes e, em princípio, mais complexas e intrincadas, como ressalta Prats i Català:

“... ainda que seja importante fixar melhores metas, objetivos e medições para o governo, deve-se reconhecer que essa abordagem tão formalizada tem severas limitações quando se trata de atividades complexas, muitas das quais constituem o núcleo ou o coração do setor público. Esta abordagem fracassou há décadas (...) precisamente porque não é capaz de tratar com problemas complexos ...”³¹

No seu conjunto, estas duas práticas dissonantes do planejamento, acima resumidas, têm levado ao esvaziamento do pensamento, análise, reflexão e gestão estratégicas nas organizações públicas. Suas antigas unidades de planejamento estratégico, em geral vinculadas diretamente à direção superior, têm sido transformadas, não raras as vezes, em gerências de controle, escritórios de projeto ou núcleos de monitoramento. O ponto crítico não é a presença ou o fortalecimento do controle de desempenho ou da gestão de projetos – funções de alta relevância para qualquer organização –, mas o esvaziamento dos espaços e das atividades de reflexão e gestão estratégicas.

1.4. O PARADIGMA DA GOVERNANÇA PÚBLICA

1.4.1. Razões e Características Básicas

A partir do final dos anos 1990, o paradigma de reforma administrativa do Estado é submetido a um novo desafio e a uma acentuada mudança, em função de dois fenômenos que começaram a ficar muito evidentes:

- a) a fragmentação da estrutura e do planejamento da administração pública e a consequente perda de coordenação e controle do Estado sobre a execução e os resultados das políticas e ações do Governo; e

³¹ PRATS i CATALÀ, J. – Obra citada, p. 122.

- b)** o aumento da complexidade e da incerteza associados aos desafios e problemas típicos da sociedade moderna e a incapacidade gerencial, técnica e financeira do Estado para enfrentá-los isoladamente.

O fenômeno da fragmentação é visto, principalmente, como uma decorrência natural (ou consequência imprevista) das premissas e da aplicação da Nova Gestão Pública (NGP), que provocaram uma elevada descentralização, autonomização, diversificação e terceirização da base da administração pública, além de criar novos tipos de organização e promover diferentes formas de parcerias.

Este quadro levou não apenas à fragmentação das estruturas do setor público, como também à decomposição dos problemas complexos enfrentados pelo Estado, visando a torná-los mais simples, quantificáveis e, conseqüentemente, gerenciáveis, segundo os parâmetros da NGP. Surgem, então, imensas dificuldades para imprimir uma direção e articulação efetivas ao conjunto do setor público, a partir do seu núcleo central.

Apenas a título de ilustração, segue relato a respeito da situação da Nova Zelândia, país pioneiro e baluarte da NGP nas décadas 1980/1990:

“As reformas do setor público implantadas (na Nova Zelândia) no final dos anos 1980 e início dos 1990 são vistas amplamente como tendo exacerbado a fragmentação das agências governamentais e impedido o trabalho transorganizacional. A partir do final dos anos 1990, o reconhecimento de que a fragmentação organizacional dos agentes governamentais estava afetando a capacidade do governo para resolver os problemas mais complexos e difíceis e para influenciar efetivamente os resultados levou a crescentes esforços para a adoção de abordagens de governo conjunto (joined-up) e com foco nos resultados.”³²

Já o segundo fenômeno – relativo ao aumento da complexidade e da incerteza dos desafios do setor público – considera que o Estado, por várias razões, tornou-se impotente para, isoladamente formular e implantar as políticas públicas, em toda a sua completude. A razão básica é que as referidas políticas estão inseridas em contextos altamente complexos e caracterizados por três grandes incertezas: *cognitiva* (conhecimento insuficiente ou desacordos em relação aos conhecimentos disponíveis), *estratégica* (jogos de poder entre múltiplos atores interdependentes) e *institucional* (valores, leis, regras, culturas e costumes diferentes e bastante variados)³³. Segundo esta linha, portanto, caberia ao Estado, no que tange ao enfrentamento dos problemas complexos, retirar-se das funções executivas, assumindo, essencialmente, a responsabilidade pela promoção, organização, articulação e gestão da formulação e implantação das correspondentes políticas públicas.

³² EPPEL, E. – Collaborative Governance: Framing New Zealand Practice. Institute for Governance and Policy Studies. Wellington, NZ, abril/2013.

³³ KOPPENJAN, J. & KLIJN, E-H – *Managing Uncertainties in Networks: A network approach to problem solving and decision making*. Routledge. London, 2004.

Em função do exposto, cresce a percepção, em vários países, em torno da necessidade de uma atuação da administração pública fundamentada na **qualidade da interação** entre os diversos atores envolvidos nas políticas e ações públicas. Surge assim progressivamente um novo paradigma de reforma administrativa – genericamente denominado de **Governança Pública** – que tem por foco, não as entidades públicas isoladamente, mas a articulação e colaboração entre elas e delas com a sociedade civil. A premissa básica é que a adoção desse novo foco permite à administração pública, não apenas atuar de forma integrada, convergente e colaborativa, como também atender às demandas e desafios da sociedade, de forma consistente com a complexidade e interconectividade, segundo as quais os problemas se apresentam no mundo moderno.

De acordo com os defensores da Governança Pública, centrar a ênfase na interação não significa a eliminação ou minimização da importância das funções, estruturas e processos organizacionais, nem o abandono das preocupações com resultados, eficiência e custos individuais. Em última instância, trata-se de subordinar tais questões organizacionais à necessidade de uma abordagem integral aos problemas complexos, com base na articulação e colaboração entre os atores relevantes envolvidos, sem, no entanto, dar espaço demasiado às discussões sobre a complexidade das questões, o que poderia levar à “paralisia por análise”.

É importante salientar que, até o momento, não se dispõe de um modelo de aceitação ou aplicação universal. Na prática, os paradigmas de Governança Pública em desenvolvimento nos vários países diferem em muitos aspectos, mantendo, porém, **o princípio básico de integração, articulação e colaboração**, como se pode deduzir de suas próprias denominações nos países que mais avançaram no tema: Reino Unido (*joined-up government*), Nova Zelândia (*governança integral ou colaborativa*), Austrália (*whole-of-government*) e Canadá (*governança horizontal*)³⁴. Na prática, portanto, a Governança Pública é uma espécie de termo “guarda-chuva”, abrigando o conjunto de conceitos anteriormente indicados.

O fato é que se trata de um paradigma ainda em construção. E, apenas recentemente, os países que se encontram em estágios mais avançados formularam seus pressupostos ou diretrizes, como se verá a seguir.

1.4.2. Surgimento e Evolução da Governança Pública

O movimento da Governança Pública nasce e evolui nos países anglófonos, especialmente Reino Unido, Nova Zelândia e Austrália – os baluartes da Nova Gestão Pública – sob diferentes roupagens, mas com o foco comum na colaboração, cooperação e coordenação.

- *Reino Unido*

Considera-se que, historicamente, a Governança Pública - sob o conceito de *joined-up government* - foi introduzida em 1997, no Reino Unido, pelo governo trabalhista de Tony Blair, com

³⁴ HALLIGAN, J. & BUICK, J. & O'FLYNN, J. – “*Experiments with joined-up, horizontal and whole-of-government in Anglophone countries*”. In: MASSEY, A. (ed.) - *International Handbook on Civil Service Systems*. Edward Elgar Publishing INC, 2011.

vistas a melhorar a resposta aos problemas complexos (*wicked*) enfrentados pela administração pública. Assim, o Livro Branco “*Modernizando o Governo*”, editado em 1999, já orientava o governo a trabalhar através das fronteiras organizacionais e a prover a entrega de serviços mais integrados.

Embora tenha nascido e se desenvolvido no Reino Unido, o conceito do *governo joined up* espalhou-se rapidamente por vários países e regiões (Austrália, Nova Zelândia, Canadá, Holanda, Suécia, Estados Unidos, Noruega, Irlanda, Singapura). Além disso, o conceito tem sido adotado para abordar uma ampla diversidade de focos, tais como, organizações, grupos sociais, políticas setoriais, áreas geográficas e centros de serviços compartilhados.

Vale destacar dois pontos básicos relativos ao governo *joined-up*, que têm sido considerados muito relevantes por vários especialistas:

- a) há uma ampla consciência de que a implantação e operação do modelo *joined-up* constitui uma tarefa bastante complexa e difícil, exigindo revisões, adequações e mudanças de valores e cultura organizacionais, sistema de planejamento e avaliação, estruturas administrativas, modelos e capacidades gerenciais, técnicas e administrativas, entre outros. Em decorrência, tem sido desenvolvido, nos mais diferentes países, modelos, instrumentos e manuais de boas práticas para operar formas integradas, transversais e colaborativas de execução de ações complexas e fortemente relacionadas; e
- b) existe uma forte percepção de que as diferentes abordagens de *governo joined-up* são construídas para complementar, e não para substituir, as estruturas verticais e as práticas tradicionais. Tais abordagens podem ser caras, consumidoras de tempo, geradoras de conflito, entre outros aspectos, e nem sempre os governos estão dispostos a encarar o desafio. Assim, enquanto questões de segurança, saúde, desenvolvimento regional, assistência social e similares podem se beneficiar de uma abordagem *joined-up*, problemas mais rotineiros e diretos podem - ou devem - ser conduzidos através de uma única unidade administrativa.

- *Austrália*

A Austrália foi o país que mais avançou na concepção e formalização de um paradigma abrangente da Governança Pública. Assim, em março de 2010, foi aprovado o **Plano de Reforma Administrativa do Governo Australiano**³⁵, que desenvolve uma análise do setor público, estabelece as condições para a implantação de serviços de elevado desempenho, propõe *nove reformas* para o aprimoramento do setor e dos serviços públicos, que são então desdobradas em *recomendações, diretrizes e ações para “fazer acontecer”*.

³⁵ ADVISORY GROUP - *Ahead of the Game: Blueprint for the reform of Australian government administration*, march 2010

Em julho de 2014, surgiu o modelo da **Governança do Setor Público Australiano**³⁶, estabelecendo seus principais fundamentos e os **pilares básicos** que o sustentam (“abertura, transparência e integridade”, “orientação para o desempenho” e “colaboração efetiva”), cuja interseção representa a BOA GOVERNANÇA, como indicado na figura a seguir.



Figura 7. Governança do setor público australiano

Fonte: Australian National Audit Office – Public Sector Governance: Better Practice Guide. June 2014.

- *Nova Zelândia*

A Nova Zelândia tem sido considerada um referencial internacional em termos da qualidade de seus serviços públicos. Eles respondem bem às necessidades do país, proporcionam atendimento adequados aos cidadãos e são considerados imparciais e éticos. Não obstante, segundo o recente programa de reforma administrativa neozelandês (*Better Public Service*):

“As mais desafiantes questões sociais e econômicas enfrentadas pela Nova Zelândia requerem ações através das fronteiras das agências e atualmente isso não ocorre de modo significativo.”³⁷

Em consequência, começaram a proliferar iniciativas para o desenvolvimento de formas de colaboração entre as entidades governamentais³⁸. Dessa forma, foram sendo acumuladas práticas de trabalho colaborativo, o que constituiu um fator de estímulo para a formulação de um **programa de reforma administrativa** e para a construção de **modelo de Governança Colaborativa**.

³⁶ ANAO- Public Sector Governance: Strengthening Performance through Good Governance. Better Practice Guide, June 2014

³⁷ New Zealand Government – *Better Public Service*. Advisory Group Report, Nov/2011, p. 19/20

³⁸ RYAN, B. et alii – Managing for Joined Outcomes: Connecting up the horizontal and the vertical. Policy Quarterly, Set/2008.

Assim, em novembro de 2011, foi divulgado o *Better Public Service*³⁹ – o novo programa de reforma administrativa do Governo da Nova Zelândia. Dando sequência, em março de 2012, foi anunciado o programa de governo voltado para um conjunto de **10 Resultados Desafiadores**, e formulado um Plano de Ação para cada um deles, dentro das premissas colaborativas do programa da reforma.

1.4.3. As Políticas Públicas

A Governança das Redes de Políticas Públicas constitui, provavelmente, um dos temas mais próximos do paradigma da Governança Pública. De fato, a política pública pressupõe um desafio complexo e um conjunto de múltiplos e diversificados atores que atuam de forma integrada, superposta e cruzada, na busca de um objetivo convergente.

No universo das políticas públicas, destaca-se, neste aspecto, o **Setor de Saúde Pública** que adotou, recentemente, uma abordagem bastante similar às premissas e aos modelos preconizados pelo paradigma da Governança Pública: política de “*saúde em todas as políticas*”, cujas premissas básicas são as seguintes:

- as condições de saúde de uma população são, em larga medida, determinadas e influenciadas por políticas e ações de **outros setores**; e
- as políticas e ações de saúde podem gerar **impactos** significativos sobre os objetivos, as políticas e as atividades de **outros setores**.

Assim, a adoção da política de “*saúde em todas as políticas*” (ou HiAP, na sigla em inglês), significou, na prática, a introdução explícita nas abordagens da saúde pública da *governança, intersectorialidade, integração e cruzamento de fronteiras* - as mesmas bases do paradigma da Governança Pública. O conceito, então, disseminou-se rapidamente em inúmeras iniciativas no setor em todo o mundo, levando à formulação de um conjunto amplo e diversificado de modelos, instrumentos e processos para a implantação de políticas de saúde, segundo as premissas da HiAL, com destaque para os *modelos de Governança* e os processos de *ação intersectorial*.

No domínio da *Governança*, as iniciativas e práticas da HiAP levaram a duas formulações básicas:

- a) **Governança Intersetorial da Saúde em Todas as Políticas**, de origem mais indutiva, a partir da análise de uma imensa variedade de aplicações da HiAP, em todo o mundo;
- b) **Governança para a Saúde**, de natureza mais normativa e conceitual, formulada a partir de uma revisão da evolução histórica do conceito de Governança e de seus desafios para a sociedade do século XXI.

³⁹ ADVISORY GROUP REPORT – Better Public Service. New Zealand Government, nov/2011.

Quanto à *ação intersetorial*, a rede internacional da Organização Mundial da Saúde tem sido muito pródiga no desenvolvimento de modelos, estratégias, estruturas, critérios, processos e instrumentos para a implantação de políticas de “saúde em todas as políticas”, bem como de execução, monitoramento e avaliação de ações intersetoriais, horizontais e transversais em saúde⁴⁰. Em geral, são modelos, processos e ferramentas construídos ou inferidos a partir das inúmeras e diferentes práticas ocorridas em todo o mundo.

Um aspecto importante a destacar é a conclusão a que chegaram os pesquisadores da OMS envolvidos com as políticas de “saúde em todas as políticas” no sentido de que **todos os campos da política pública – e não apenas o domínio da saúde** – estão diante da necessidade de rever seus modelos de formulação e implementação de política. Portanto, a **saúde não é o único domínio de política pública que requer uma forte interação com outros setores**, o que abre imensas oportunidades para a implantação de políticas sinérgicas em todos os domínios e direções.

1.4.4. Em Busca da Consolidação do Paradigma

Como já foi destacado anteriormente, a Governança Pública é um paradigma ainda em construção. Iniciado de uma forma mais consistente e consciente no final dos anos 1990, apenas recentemente os países que se encontram em estágios mais avançados formularam formalmente seus pressupostos, diretrizes e modelos. Todavia, independente de formalizações, o movimento se diversificou e se disseminou para um grande número de países, porém de forma bastante espontânea, descoordenada e desarticulada, embora já tenha produzido um vasto e diversificado acervo de conceitos, modelos e ferramentas.

Na outra vertente – o âmbito das políticas públicas – o paradigma da Governança Pública avançou no setor saúde, com a introdução da política “*saúde em todas as políticas*”, mesmo assim apenas a partir de meados da primeira década dos anos 2000. Tendo em vista a ampla malha internacional de instituições vinculada à nova política – a rede da OMS – os conceitos, modelos, iniciativas e experiências foram desenvolvidos e implantados em uma imensa variedade de países, de forma bastante autônoma e desvinculada. Só recentemente é que são observadas tentativas mais coordenadas e participativas de formulação de modelos e instrumentos, principalmente nos domínios da governança e de ações intersetoriais em saúde.

É justamente no sentido de ampliar, organizar e consolidar o campo de aplicação das ideias de governança e intersectorialidade no setor público que surgiu, recentemente, o movimento “**cruzamento de fronteiras**” (*crossing boundaries*).⁴¹ Parte da percepção de que, no século 21, os governos estão cada vez mais focalizados na concepção e desenvolvimento de meios e maneiras para fazer conexões entre

⁴⁰ Por exemplo, WHO- *Draft Framework for Country Action Across Sectors for Health and Health Equity*, 2015; WHO – *Health in All policies – Training Manual*, 2015; WHO – *Intersectorial Action on Health*, 2011; PUBLIC HEALTH AGENCY CANADA – *Crossing Sectors: Experiences in intersectoral action, public policy and health*.

⁴¹ O’FLYNN, J. & BLACKMAN, D. & HALLIGAN, J. (ed.) – *Crossing Boundaries in Public Management and Policy: International experience*. Routledge, London, 2014

fronteiras, sejam organizacionais, jurisdicionais ou setoriais, na busca de seus objetivos. Isso seria válido tanto para os problemas de elevada complexidade – mudanças climáticas, desigualdade econômicas, intolerância racial – quanto para questões mais diretas e pontuais, como a prestação integrada de serviços públicos. As novas tecnologias da informação e comunicação – TICs – funcionam como instrumentos propulsores deste novo paradigma, permitindo o trabalho conjunto, a troca de conhecimentos e a colaboração em tempo real em prol da solução para problemas comuns entre governos e instituições, tais como: a solução para uma vacina; a construção de tecnologias educacionais; o acesso fácil ao conhecimento especializado, independentemente de onde esteja localizado, em áreas de infraestrutura, mobilidade, serviços; entre outros.

Dessa forma, governos de todo o mundo continuam a experimentar diferentes abordagens para uma atuação através de fronteiras. Embora ainda persistam inúmeras barreiras e obstáculos – tais como, estruturas formais, cultura organizacional, comportamentos individuais, liderança, poder, etc. – existem fundadas esperanças e promessas para avanços consideráveis no domínio. Neste sentido, estudos e pesquisas, de caráter acadêmico e prático estão sendo desenvolvidos com o objetivo de analisar e avaliar as perspectivas, promessas, barreiras, incentivos, tensões, conflitos e potenciais soluções, tendo em vista o desenvolvimento e a ampliação das abordagens voltadas para a realização de trabalhos através das fronteiras.

Neste sentido, a publicação anteriormente citada, estabelece os seguintes quatro temas que constituiriam, no momento, as grandes questões que precisam ser estudadas e respondidas, tendo em vista à consolidação de uma abordagem efetiva de “cruzamento das fronteiras”, no campo da política e gestão pública⁴²:

- a) O que significa a noção de cruzar fronteiras?
- b) Por que surgiu este tema?
- c) O que envolve trabalhar em cruzamento de fronteiras?
- d) Quais são seus ativadores e barreiras críticas?

O propósito consiste em mapear, analisar, ordenar e avaliar as diferentes contribuições teóricas e práticas disponíveis e em desenvolvimento, nos mais diversos campos de atuação, países e culturas, em relação a cada tema-questão, e iniciar um processo de consolidação de uma teoria ou, pelo menos, de uma abordagem mais racional, consistente, integrada e amplamente aceita a respeito do “cruzamento de fronteiras.”

⁴² O’FLYNN, J. – *Crossing boundaries: the fundamental questions in public management and policy* in O’FLYNN, J. & BLACKMAN, D. & HALLIGAN, J. (ed.)- obra citada, cap. 2.

1.5. SÍNTESE DOS PARADIGMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Como visto ao longo deste capítulo, os paradigmas da administração pública vêm emergindo para responder, em cada período, aos novos e cada vez mais complexos desafios que surgem com a evolução da gestão pública.

Em princípio, cada novo paradigma busca superar as deficiências dos anteriores, bem como produz impactos – ou consequências imprevistas –, cujas soluções são encaminhadas aos paradigmas seguintes no processo de permanente modernização da administração pública para fazer face às novas demandas da sociedade. Naturalmente, nesta evolução, embora alguns paradigmas já tenham perdido intensidade com o tempo, parte de suas características ainda permanecem ativas, fazendo com que estes coexistam com os mais recentes, conformando um mosaico de influências, abordagens, conceitos, ferramentas e instrumentos à disposição da administração pública no mundo.

Uma síntese das principais características e deficiências dos quatro paradigmas, detalhados neste capítulo, encontra-se sumarizado na figura a seguir.



Figura 8. Evolução dos paradigmas da administração pública

Fonte: GUIMARÃES, Aluísio – Macroplan, Prospectiva, Estratégia & Gestão.



2.

PRINCÍPIOS E DIMENSÕES DA NOVA GESTÃO PÚBLICA

A evolução da Administração Pública, apresentada no capítulo anterior, mostra o desenvolvimento dos paradigmas predominantes da administração pública ao longo do tempo. Estes, porém, não são estanques no tempo, fazendo com que características dos vários paradigmas coexistam, sobretudo se considerarmos os diversos graus de maturidade da administração pública no mundo, seja nos governos nacionais seja nos subnacionais.

Ademais, mesmo que um novo paradigma surja com a intenção de resolver as limitações presentes no paradigma anterior em face da evolução das demandas da sociedade - e por vezes, até o negue enfatizando suas principais deficiências -, ele sempre carrega em si influências dos modelos anteriores num processo evolutivo que contribui para o aprimoramento da teoria e prática da gestão pública. Até porque nenhum novo paradigma se instala imediatamente, mesmo que seja impulsionado por modelos de reforma administrava que estabeleça novos processos, ferramentas e instrumentos de gestão, além de transformações na estrutura organizacional. A mudança de cultura, do pensar e fazer diferente, leva tempo e ganha novos contornos e adaptações a diferentes culturas.

Dessa forma, o que se vê na prática da gestão pública no mundo é um mosaico de experiências que mesclam elementos de vários paradigmas – do patrimonialismo à governança pública –, trazendo singularidade à evolução da gestão pública em cada localidade.

A experiência do Ceará não é diferente. No seu estágio atual predominam os conceitos da **Nova Gestão Pública - NGP**, a partir da implantação da **Gestão Pública para Resultados - GpR**, implantados no início dos anos 2000, mas sua prática traz desde características da burocracia clássica a alguns poucos elementos de articulação e coordenação, visualizados mais pontualmente, que são muito enfatizados no paradigma posterior da Governança Pública.

Nesse momento de avaliação da administração pública no governo do Ceará e de fortalecimento do seu modelo predominante, considera-se relevante revisitar neste capítulo os Princípios da Nova Gestão Pública, de alguma forma mencionados no capítulo anterior, e a descrição das principais dimensões de análise do modelo GpR, que servirão de arcabouço teórico para a organização desta pesquisa e seguirá como orientação conceitual para as demais fases do projeto.

2.1. DETALHAMENTO DOS PRINCÍPIOS DA NOVA GESTÃO PÚBLICA

O paradigma da Nova Gestão Pública surgiu e se consolidou progressivamente sob vários formatos e em numerosos países, de forma desigual e com diferentes graus de sucesso. Em termos geográficos, embora tenha sido gerado e adotado inicialmente pelos países de língua inglesa, especialmente Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia, Estados Unidos e Canadá, ele disseminou-se praticamente por todos os continentes e por países muito diversos, tendo que conviver e adaptar-se a culturas, desafios e problemas bastante distintos. Portanto, a Nova Gestão Pública foi implantada sob distintos modelos, perspectivas, correntes e ondas, dificultando uma síntese única e inequívoca de todas as experiências vivenciadas.

No entanto, mesmo considerando variações, evoluções e dissonâncias nas suas aplicações desde os anos 80 do século passado, alguns **princípios fundamentam a Nova Gestão Pública**.

PRINCÍPIOS	DIRETRIZES	DESDRIZAÇÃO
1. Foco em público-alvo claro e inequívoco	Orientar a administração pública para o cidadão/público-alvo	Clareza na identificação, caracterização e delimitação do beneficiário final da ação, suas demandas e seus desafios. Nessa perspectiva, o público-alvo é a fonte de inspiração, de demanda e o próprio destino da ação do Estado. Para a sua correta delimitação, deve-se responder às seguintes questões: a quem os resultados deverão beneficiar e de que forma? E onde se localiza este público-alvo?
	Resgatar a esfera pública como instrumento do exercício da cidadania	Entendimento do Estado como o fórum onde o cidadão exerce a cidadania. Todo e qualquer esforço deve ter como objetivos melhorar a qualidade da prestação do serviço público na visão de quem o utiliza e possibilitar o aprendizado social de cidadania. Reorientação da forma de concepção da ação do Estado, que vem do público-alvo (cidadão) – no conceito de cliente – para dentro da organização – o Estado; ou seja, de “fora para dentro da organização”.
2. Orientação para resultados	Adotar visão sistêmica e de longo prazo	Adoção de modelo de planejamento de longo prazo moldado de forma a atender aos princípios da sustentabilidade ampla e da governança. Consideração da instituição como uma <i>totalidade organizada</i> , composta de iniciativas múltiplas, que devem ser articuladas e alinhadas para produzir resultados. Identificação e consideração dos fatores e atores externos à organização que a influenciarão ou serão por ela influenciados.
	Obter alinhamento entre recursos alocados e resultados	Fixação de resultados finalísticos, sob a ótica das principais demandas e necessidades do público-alvo, com seus respectivos indicadores, metas e prazos que permitam mensuração, monitoramento e avaliação. Neste sentido, pretende-se conferir à administração pública uma visão finalística, com uma cultura pelos resultados e um sentido de missão. O esforço deve ser o de inverter a ideia de uma administração pública, como entidade abstrata, invisível e intangível, substituindo-a por uma administração prestadora e participativa, ao serviço da comunidade.
	Ter seletividade nas ações e na alocação de recursos críticos	Concentração da atenção nas ações e recursos críticos para o alcance dos resultados almejados, adotando uma agenda estratégica densa e reduzida, por princípio e necessidade, que conduza à maior eficiência na alocação dos recursos ao associá-los às prioridades do governo. Esta agenda deve ser ajustada ao longo do tempo em função da execução das atividades, da avaliação dos resultados e da evolução do ambiente externo, contribuindo para a maior qualidade do gasto público.
	Dar atenção à singularidade e a complexidade das situações concretas	As realidades das organizações e de suas ações são muito diversificadas, singulares e complexas, devendo, porém, ser abordadas em todas as suas perspectivas e inteireza. Buscar ou admitir padronizações e simplificações <i>a priori</i> leva ao risco de perdas de conhecimento relevante e distorções nas soluções.
3. Flexibilidade administrativa	Agir em tempo hábil	Atenção permanente e atuação proativa e em tempo hábil, tendo em vista o aproveitamento de oportunidades ou de momentos propícios e a superação de ameaças relevantes.

PRINCÍPIOS	DIRETRIZES	DESDRIZAÇÃO
	Estar de prontidão, estimular o empreendedorismo e a proximidade da ação gerencial	Incorporação de forte <i>senso de urgência</i> , adoção de caráter <i>empreendedor</i> e <i>proximidade da ação gerencial</i> , acompanhando proximamente os acontecimentos e os atores mais relevantes, para o alcance dos resultados almejados. Reforço da liderança e da gestão dos talentos gerenciais, próximos ao público-alvo, com percepção mais precisa e completa dos problemas e das oportunidades.
	Obter compromissos e responsabilização	Adoção do princípio da responsabilização, promovendo a alocação das atribuições, dos desafios e dos poderes cabíveis a pessoas físicas e não apenas a órgãos ou a cargos genéricos. Promoção de negociação e definição de responsabilidades e compromissos claros e bem especificadas na execução de ações e na alocação de recursos para o alcance dos resultados pactuados e, muitas vezes “contratualizados”, fortalecendo, pela prática, o conjunto de valores da Orientação para Resultados.
	Descentralizar a gestão e trabalhar em rede	Integração entre os setores dentro do próprio Estado, atuando para diminuir a burocracia no contato entre os responsáveis dos projetos e ações. Autonomia dos gestores públicos e o reforço do trabalho em equipe e de natureza matricial, em contraposição à verticalidade e à rigidez da burocracia clássica. Intensificação do uso de tecnologias da informação com foco na melhoria do processo decisório. Envolvimento da iniciativa privada e do chamado terceiro setor para execução de projetos e atividades e provimento de serviços públicos. Atuação como coordenador da ação conjunta (pública e privada) em direção à resolução dos problemas da sociedade e a busca de resultado com e para a sociedade.
4. Valorização e comprometimento profissional	Ter métodos de gestão de pessoas modernos e orientados para resultados	Fortalecimento da imagem do serviço público junto à sociedade e reorientação dos mecanismos de gestão de pessoas para resultados. Redução das diferenças entre mercado de trabalho público e privado. Introdução na administração pública do princípio da avaliação, de forma a premiar-se não só o desempenho interno, mas a qualidade do serviço prestado aos cidadãos. Investimento na capacitação e no desenvolvimento profissional dos servidores, inserindo ferramentas para avaliação de desempenho e instrumentos de reconhecimento meritocrático.
	Estimular a inovação com foco na geração de valor para a sociedade	Métodos e busca constante de soluções orientadas para o aumento da geração de valor para os beneficiários dos serviços públicos. Registro e disseminação de inovações que proporcionem e abram espaços para a criatividade em produtos, serviços, processos e atendimento ao público-alvo, visando à melhoria, ampliação e a efetividade dos resultados.
	Reforçar o espírito público	Estímulo ao comprometimento, à capacidade empreendedora do profissional e à sua criatividade, destacando o espírito público de sua missão e o seu comportamento ético. Resgate dos valores da “coisa pública” nos servidores, reforçando o conceito de “servir” do funcionário público (“o servidor público a serviço do cidadão”). “Tolerância zero” com o descaso e a displicência no trato com a “coisa pública” e com o público.

PRINCÍPIOS	DIRETRIZES	DESCRIÇÃO
		Legitimação e valorização do exercício da função pública, pelos servidores do Estado, e o reconhecimento social da qualidade do trabalho prestado à sociedade.
5. Controle Social	Trabalhar para e com a sociedade	Identificação do Estado como um prestador de serviços para a sociedade ou em conjunto com ela, com a obrigação de prestar contas. Os cidadãos, como parceiros na construção da sociedade, estarão preocupados, além da qualidade dos serviços prestados, com a eficiência e a qualidade do gasto público.
	Ter transparência nas ações e nas prestações de contas	O instrumento de controle, ao mesmo tempo em que é uma ferramenta dos cidadãos, pode e deve ser usado a favor do próprio Estado. A transparência gera uma confiança na população e esta confiança é um dos pilares para a governabilidade. Permite o exercício mais pleno da sua cidadania, dando a ele o conhecimento e a possibilidade de reivindicar seus direitos.

Figura 9. Princípios e diretrizes detalhados da Nova Gestão Pública - NGP

Fonte: Macroplan, Prospectiva, Estratégia & Gestão.

Estes princípios e diretrizes permeiam os diversos modelos, correntes e variantes da Nova Gestão Pública, implementados em uma variedade de países e de governos subnacionais. Para serem operacionalizados, diversos **conceitos, ferramentas e instrumentos de gestão** foram criados, aplicados, adaptados e aprimorados ao longo do tempo. Em alguns casos, foram inseridos em “ondas” subsequentes na administração pública na medida em que as organizações foram ganhando maturidade na gestão.

Influenciados por esses princípios, pela prática da Nova Gestão Pública no âmbito internacional e nacional, analisados na literatura e pela experiência da Macroplan na implementação de modelos da Nova Gestão Pública, aqui chamados de Gestão Pública orientada para Resultados - GpR em diversos governos estaduais no Brasil, os conceitos, instrumentos e ferramentas para operacionalização da GpR foram agrupados em 4 dimensões e elementos constituintes, que serão utilizados para explicitar tanto os casos de sucesso analisados, quanto avaliar a aplicação da GpR no Estado do Ceará.

2.2. DIMENSÕES PARA OPERACIONALIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA ORIENTADA PARA RESULTADOS - GPR

Considerando todo o arcabouço teórico, as experiências bem-sucedidas da implantação da NGP/GpR no mundo e no Brasil, os estudos de organismos internacionais sobre a NGP/GpR e a experiência da Consultoria na sua implantação no Brasil desde o início dos anos 2000, os processos tanto de implantação quanto de aprofundamento e evolução da Gestão Pública orientada para Resultados devem considerar idealmente na sua operacionalização as dimensões e os elementos dispostos na figura a seguir.⁴³

⁴³ Diversos modelos implantados consideram outras formas de agrupamento, bem como de classificação dos elementos nas dimensões sugeridas. Esse agrupamento constitui uma proposta da Macroplan, baseada no amplo levantamento realizado e em sua experiência, para apresentar as experiências exitosas selecionadas, bem como para avaliar a GpR no estado do Ceará. Esse agrupamento já incorpora algumas características do paradigma da Governança Pública, apresentado no capítulo anterior.



Figura 10. Dimensões para operacionalização e avaliação da GpR.

Fonte: Macroplan – Prospectiva, Estratégia & Gestão.

As quatro dimensões da GpR estão detalhadas a seguir. A interseção dos quadrantes na figura apresentada representa o entrelaçamento existente entre as quatro dimensões. Todos os aspectos presentes em cada dimensão influenciam-se mutuamente, formando um ciclo de retroalimentação contínua que visa a elevar a qualidade da gestão pública.

2.2.1. Visão estratégica e escolha de prioridades

A prática contemporânea da estratégia pública reúne três atributos principais: visão de longo prazo; alinhamento com o ambiente externo; e sustentabilidade, resiliência e capacidade de lidar com as incertezas.

Desse modo, o modelo de planejamento de longo prazo deve ser moldado de forma a atender aos princípios da sustentabilidade ampla, levando em conta os condicionantes sociais, econômicos, políticos e ambientais do desenvolvimento. A sua formulação exige uma abordagem que abranja a totalidade do governo no médio e longo prazos, com uma **visão integrada multissetorial e multi-institucional**, de forma a articular atores externos para responder às demandas da sociedade. O foco deve estar em uma estratégia de Estado - e não apenas de um Governo -, que contemple ações continuadas, reforçadoras e de aprofundamento da intervenção a cada período, construindo trajetórias estratégicas no caminho da Visão de Futuro. O planejamento não deve se encerrar no período de um mandato governamental; ele precisa estar contextualizado em um objetivo maior e mais longo no qual é possível intervir no futuro de uma geração.

Ademais, as orientações de longo e médio prazos devem guardar correspondência com a agenda de curto prazo em execução, numa estratégia escalonada no tempo de forma a conduzir à transformação desejada no futuro. O caráter estratégico da orientação é pautado pela **escolha de prioridades** nos diversos horizontes de tempo. A agenda estratégica deve ser densa, mas reduzida, e levar em conta as necessidades externas.

De todo modo, independente do horizonte de tempo, a seletividade é crucial para concentrar a atenção nas ações e recursos críticos do governo, avaliando as atividades do governo segundo critérios estratégicos, financeiros e socioambientais. Tudo para reduzir a dispersão de esforços, além de tratar de forma diferenciada a **agenda política** e a **agenda gerencial**, com enfoques diferentes na tomada de decisão.

Na Nova Gestão Pública, o processo de formulação estratégica e da escolha das prioridades do governo é orientado pelas demandas dos cidadãos; ou seja, são formulados de “fora para dentro”, o que exige a identificação clara dos desafios a serem superados, traduzidos em resultados finalísticos e resultados intermediários, metas e indicadores explícitos, associados às políticas públicas, à carteira de projetos e processos estratégicos e à consideração dos recursos disponíveis e mobilizáveis. A qualidade do gasto público começa com a qualidade das escolhas na alocação de recursos.

Todos esses elementos da formulação estratégica precisam estar vinculados e integrados aos instrumentos formais de alocação de recursos dos governos – os **Planos Plurianuais e os Orçamentos públicos**. Esse é um desafio a ser enfrentado pelos governos: o de fazer com que o planejamento anteceda e subordine de fato o orçamento e a alocação de recursos e torne a gestão alinhada às grandes prioridades no Governo. Para isso, são fundamentais o fortalecimento e a integração dos instrumentos de planejamento e orçamento e de gestão, monitoramento e avaliação (ver figura).

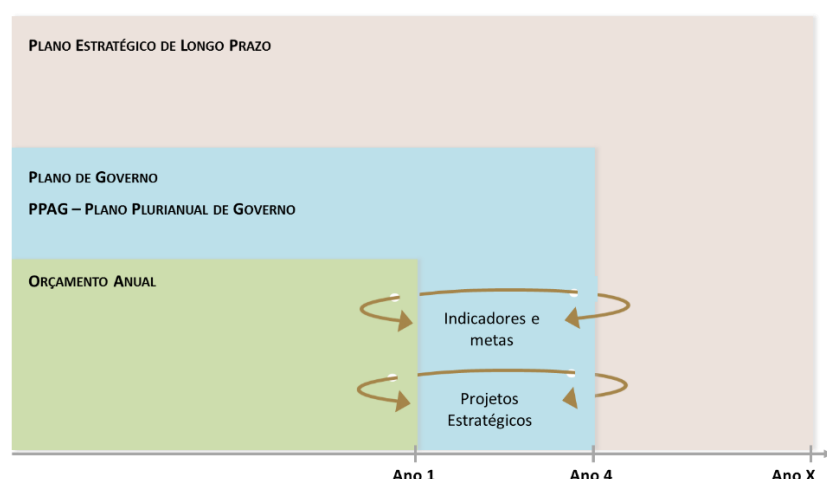


Figura 11. Integração dos instrumentos de Gestão.

Fonte: Macroplan – Prospectiva, Estratégia & Gestão.

Uma síntese desta Dimensão está apresentada a seguir.

Elementos Constituintes	Descrição
Planejamento de médio e longo prazos, com visão integrada dos desafios do Estado e do Governo	Elaboração da estratégia de médio e longo prazos do Estado e do Governo, que responda aos desafios e às demandas da sociedade, com visão multissetorial e multi-institucional. Contempla a análise do ambiente externo e interno ao Governo, a definição das grandes orientações estratégicas: Visão de Futuro; Objetivos prioritários e desafios por Áreas de Resultados; estratégias e metas globais associadas aos principais resultados do Plano Estratégico.

Elementos Constituintes	Descrição
Definição de indicadores e metas, associados a políticas públicas, projetos e processos estratégicos	Contido no Plano Estratégico está a programação e negociação de como alcançar os objetivos e executar a estratégia pretendida. Neste sentido, o Plano contém a definição clara de indicadores e metas, associados às políticas públicas e/ou às carteiras de projetos e processos estratégicos. Devem ser definidos indicadores de resultados finalísticos e intermediários, com metas factíveis associadas e passíveis de monitoramento, construídas a partir da demanda e necessidade real dos beneficiários (públicos-alvo). Nesse momento, são negociados os resultados globais de políticas públicas, projetos e processos estratégicos, bem como o escopo central destes instrumentos.
Integração Planejamento-Orçamento para racionalizar a alocação de recursos	Os processos de planejamento e orçamentação precisam estar integrados, mas devem ocorrer em momentos distintos e sucessivos. O planejamento deve anteceder e orientar a orçamentação, sendo relevante combinar o <i>timing</i> de preparação destes. A carteira de projetos e processos estratégicos deve conter o dimensionamento e a alocação de recursos financeiros e todos esses recursos devem estar explicitamente representados no orçamento, para de fato “fazer acontecer” as prioridades estratégicas definidas. A apropriação dos custos dos projetos/processos/políticos deve considerar todos os recursos necessários à sua execução, e ter correspondências inequívocas com as ações orçamentárias.

Figura 12. Dimensão 1 - Visão estratégica e escolha de prioridades

Fonte: Macroplan – Prospectiva, Estratégia & Gestão.

2.2.2. Monitoramento e avaliação sistemáticos

O modelo de Gestão Pública Orientada para Resultados constitui um novo modo de empreender a gestão pública baseado na tradução dos grandes desafios do Estado em políticas públicas e carteiras de projetos e processos estratégicos. A estes elementos estão associados resultados, tanto finalísticos quanto intermediários em relações de causalidade, com indicadores, metas e prazos específicos.

Para sua execução, é necessário o **detalhamento seja de políticas públicas específicas, seja dos projetos estratégicos**, também denominados estruturadores ou estruturantes, **e dos processos estratégicos ou críticos**. A programação propriamente dita de todas estas iniciativas estratégicas compreende para cada uma delas desde a definição clara do público-alvo, suas demandas e interesses, passando pela cadeia de indicadores, fórmulas de cálculo, metas parciais e finais e premissas associadas, até a definição das ações a serem empreendidas, responsáveis, custos e recursos disponíveis e a serem captados.

Tanto os resultados associados aos desafios estratégicos do Estado quanto resultados intermediários e ações fazem uso de instrumentos de pactuação de resultados, nos quais **Acordos de Resultados** dão ênfase ao princípio da responsabilização e fornecem mais liberdade à gestão e à mobilização das organizações na busca de soluções mais inovadoras para alcançar um novo patamar de eficácia governamental. Assim é possível concretizar políticas públicas por meio da aplicação seletiva dos recursos, melhorando a qualidade dos gastos e obtendo os melhores benefícios para a sociedade⁴⁴.

⁴⁴ MACROPLAN, 2009 – Avaliação da Gestão Orientada para Resultados no Governo de Minas Gerais – Aspectos de Gerenciamento.

O “fazer acontecer” no âmbito da GpR implica o estabelecimento de práticas de **monitoramento** como um processo contínuo e simultâneo ao gerenciamento, tendo como objetivo provocar decisões necessárias para superar os obstáculos e problemas que ocorram durante a execução das ações.

Não se trata, portanto, do acompanhamento tradicional dos programas governamentais, mas de antecipar e provocar as decisões que removam os obstáculos à execução, sejam de natureza técnica, financeira ou política. Isso significa identificar as melhores opções para superar os problemas antevistos, acionar as instâncias de decisão mais elevadas com informações de qualidade, propositivas e, se possível, antecipatórias às dificuldades para resolvê-las o mais prontamente possível. Trata-se da criação de mecanismos que permitam gerir a carteira estratégica de forma diferenciada, traçando “ritos especiais” ou caminhos alternativos aos meios tradicionais de tomada de decisão e execução na estrutura organizacional.

Enquanto o gerenciamento se preocupa com a execução das ações com foco na obtenção dos resultados, o monitoramento destina-se a tomada de decisões necessárias para superar problemas que, porventura, possam comprometer o alcance dos resultados. O **monitoramento, quando feito em tempo real**, não tem periodicidade fixa e seu ritmo é ditado pelas ocorrências ao longo de toda a execução. Deve ser entendido como um **processo vivo** que produz resultados e gera aprendizado para todos os envolvidos. Para funcionar bem e alcançar seus objetivos, demanda **gestão intensiva** que, se por um lado, incorpora forte senso de urgência nas ações e na superação de entraves; por outro, insere a gestão orientada para resultados no contexto da organização governamental. Este fato costuma causar perturbações na estrutura burocrática, que sofre abalos com a redistribuição de poder, a delegação de ações a gestores independente das suas posições hierárquicas e a descentralização de atividades, dentro e fora dos limites das unidades governamentais originárias.

Na resolução dos possíveis conflitos organizacionais, torna-se relevante não só a proximidade da liderança principal na mediação ou mesmo arbitragem destes, mas também o “empoderamento” explícito dos gestores/gerentes responsáveis pela execução da carteira estratégica, a criação de comitês para negociação e tomada de decisão compartilhada, e o monitoramento da execução por Núcleos de Gestão⁴⁵ dedicados a agilizar a superação dos entraves identificados com a maior brevidade possível.

A **avaliação** é outro aspecto relevante na operacionalização da GpR. Mais que controlar custos, assegurar a conformidade legal de procedimentos ou medir a capacidade de implementação do governo, avaliar significa comparar o esforço realizado com a demanda e a satisfação do público-alvo, adequando crescentemente as políticas públicas, os programas, projetos e processos à expectativa da sociedade. O processo de avaliação, realizado de forma participativa e transparente, proporciona, além disso, a ampliação do conhecimento dos gerentes e de suas equipes sobre a execução das ações, fortalecendo a sua capacidade de promover e articular a obtenção de resultados.

⁴⁵ Podem assumir várias denominações, tais como: Escritório de Projetos; Núcleo de Monitoramento; Rede de monitoramento; dentre outras.

A avaliação é o processo de análise e interpretação sistemática e objetiva do grau de obtenção dos resultados previstos, suas razões e consequências. É realizada em momentos específicos ao longo do ciclo de vida de uma política pública, programa, projeto ou processo, visando seu aperfeiçoamento contínuo, para garantir o alcance dos resultados.

A simples mensuração dos resultados não é, em si mesma, a avaliação. A avaliação só se realiza, por completo, com a análise e interpretação dos indicadores e metas à luz das mensurações realizadas e de dados complementares sobre o comportamento dos resultados junto aos beneficiários diretos. A interpretação e a identificação das melhorias são os elementos que distinguem a avaliação da simples mensuração. Portanto, a avaliação é uma prática de aprendizagem. Um esforço de compreensão das relações de causa e efeito entre os programas, projetos e processos e seus respectivos resultados. Gera o conhecimento necessário para a melhoria contínua e aprofunda o conhecimento, tanto por parte do gerente, quanto de sua equipe e da linha gerencial.

Mais relevante ainda é a **avaliação dos impactos das políticas públicas e dos programas, projetos e processos estratégicos** para averiguar se, de fato, a transformação se deu na realidade do público-alvo da ação do Estado. Neste item, os avanços foram tímidos no contexto da gestão pública brasileira, com iniciativas muito pontuais nesse campo.

Vale destacar que a relevância do sistema de indicadores e metas está na sua contribuição para a gestão intensiva de forma a direcionar a ação tempestivamente, aproximando-se da gestão estratégica em tempo real. No entanto, não raro, o excesso de indicadores e da ênfase no monitoramento prejudicam a prática da execução, o que ocorre nos casos em que o sistema de medição torna-se tão robusto quanto complexo, perdendo o seu caráter estratégico e tornando um fim em si mesmo.

O monitoramento de indicadores e metas, bem como o modelo de monitoramento, devem ser suportados por **sistemas de informações** que deem segurança quanto à qualidade da informação, funcionem como instrumento de troca de informações e cooperação entre os gestores e permitam a produção de análises executivas e relatórios gerenciais para apoio à tomada de decisão.

Em resumo, os elementos constituintes da Dimensão 2 estão sumarizados a seguir.

Elementos Constituintes	Descrição
Estruturação das políticas, dos projetos e processos estratégicos	Programação da estratégia definida, contemplando formulação/atualização e detalhamento das políticas públicas e das carteiras de projetos e processos estratégicos, incluindo a delimitação do público-alvo, com suas demandas e interesses, a decomposição dos resultados esperados, com indicadores finalísticos e de resultados, fórmulas de cálculo, metas parciais e finais e premissas associadas, a definição das ações, os responsáveis, os custos e recursos necessários.
Pactuação de resultados	A pactuação de resultados representa compromissos consensuados entre as partes envolvidas por meio de Acordos de Resultados - instrumentos de negociação que explicitam a definição de responsabilidades claras e bem especificadas na execução de ações e na alocação de recursos para o alcance de resultados específicos pactuados entre instituições, unidades do governo ou equipes.

Elementos Constituintes	Descrição
Monitoramento e autonomia/ descentralização das atividades	Compreende as práticas de monitoramento que buscam imprimir na gestão pública maior prontidão e capacidade de resposta de forma a antecipar restrições à execução da carteira estratégica, gerindo riscos de toda ordem, sejam técnicos, políticos ou de limitações fiscais ou financeiras; além de resistências naturais da burocracia estabelecida à autonomia e descentralização requeridas da GpR. No rol de práticas utilizadas estão o patrocínio da liderança principal do governo, o “empoderamento” de gestores/gerentes, a criação de comitês de tomada de decisão e o apoio de Núcleos de Gestão.
Sistema de informações estratégicas em tempo real	Constituem sistemas de informações gerenciais que auxiliam a troca de informações interna ao governo e com a sociedade, estimulam a cooperação interna e suportam a produção de análises gerenciais para a tomada de decisão.
Sistemas de avaliação	Atividades que permitem a apreciação sistemática e objetiva de projetos, programas ou políticas em curso ou concluídas, de seu desenho e resultados. O objetivo é determinar a pertinência e o alcance dos objetivos, assim como a eficiência, eficácia, o impacto e a sustentabilidade de tais projetos, programas ou políticas ⁴⁶ .

Figura 13. Dimensão 2 - Monitoramento e avaliação sistemáticos.

Fonte: Macroplan – Prospectiva, Estratégia & Gestão.

2.2.3. Gestão e desenvolvimento de pessoas

A implantação da Gestão Pública orientada para Resultados exige mudanças significativas na gestão de pessoas em todo o aparelho do Estado. Como premissa, já mencionada, é preciso enfatizar a função do “servidor público a serviço do cidadão”, que orienta suas ações e atitudes para o atendimento das demandas da sociedade. Nesse sentido, a gestão de pessoas representa uma das âncoras da implementação do modelo GpR de forma a criar condições objetivas para que estas possam conduzir as políticas, projetos e processos da forma mais eficiente e eficaz possível.

Para a elevação da qualificação, sobretudo gerencial, das pessoas no âmbito público, a GpR incorpora práticas de gestão de pessoas mais presentes na esfera privada. Dessa forma, ganha relevância a capacitação e o desenvolvimento profissional dos servidores, dando a eles a formação necessária para a execução das ações governamentais sob nova ótica, na qual as suas atividades são redefinidas em função da evolução dos desafios a serem enfrentados no atendimento às demandas do público externo.

No aspecto gerencial, surge a necessidade de incorporação de práticas gerenciais com a **formação ampla e continuada de gestores públicos** e a incorporação de **avaliações individuais e em equipes de desempenho** para subsidiar planos de desenvolvimento gerenciais, que possam, para além do aprendizado das ferramentas e dos métodos de gestão de projetos e processos orientados a resultados, estimular a capacidade criativa de resolução de problemas, a visão antecipada de restrições e a atitude proativa requerida na gestão intensiva.

⁴⁶ MORENO, M.; López, R., 2011 – Gestión para resultados em el desarrollo em gobiernos subnacionales. BID.

No entanto, não se trata apenas de oferecer programas de capacitação. O fator propulsor da mudança é a **seleção e alocação de lideranças e talentos gerenciais** selecionados e de alta capacitação aos postos-chave da execução das ações estratégicas de governo⁴⁷, seja por meio da **seleção de profissionais qualificados no mercado privado**⁴⁸ em programas concebidos especificamente com o objetivo de atrair, mesmo que temporariamente, para o ambiente da administração pública, profissionais capacitados e treinados nos métodos de gestão orientada para resultados para conduzir projetos, acompanhar os indicadores de resultados e metas, apoiar tecnicamente a gestão intensiva da carteira etc.; seja por meio de **seleção e alocação de servidores comprometidos, talentosos e com capacidade de liderança** em postos-chave dentro da estrutura governamental. Postos estes presentes tanto nos órgãos de coordenação e planejamento com suas unidades de apoio – como Escritório de Projetos ou de Acompanhamento de Indicadores –, quanto nas secretarias setoriais que conduzem grande parte dos projetos. Colocar os profissionais mais adequados nas funções mais apropriadas para a execução da estratégia, sobretudo nos postos gerenciais, requer práticas de recursos humanos pouco presentes na gestão pública.

Na GpR, a função do **gerente de projeto** é crucial para o sucesso da sua implantação. E a mobilização das competências disponíveis dentro e fora do governo torna-se crítica para formar um bom time de profissionais gerentes de projetos. Mais relevante ainda é a construção de capacidade distribuída de gerenciamento, com o gerente de projeto exercendo a sua função em todas as fases e tarefas do ciclo de vida do projeto: planejamento, gerenciamento, monitoramento e avaliação.

A gestão de pessoas na GpR também conta com um instrumento importante de estímulo ao trabalho e ao aumento de produtividade. O **sistema de incentivos** constitui um conjunto de normas de gestão com o objetivo de impulsionar o servidor, por meio de recompensas, a alcançar os resultados almejados ou desestimular comportamentos inapropriados. Os incentivos podem ser financeiros e não financeiros, ser sempre temporários, e devem estar adequados à cultura do país/organização governamental, bem como ter amparo na legislação. Entre os mecanismos de incentivo estão: prêmios por produtividade, maior autonomia e flexibilidades administrativas e financeiras, progressões na carreira, reconhecimento público ou sanções. Estes devem estar claramente associados ao alcance dos resultados explicitados em “Acordos de Resultados”, com avaliações de desempenho cuidadosamente realizadas para que, de fato, tenham êxito e estimulem efetivamente a busca e a cultura de resultados.

A implementação destes mecanismos requer atenção na administração pública para que ajustes e adaptações durante a sua execução não desvirtuem seus objetivos iniciais. Não raro, as experiências já vivenciadas mostram que os modelos vão aos poucos sofrendo alterações e, por vezes, não trazem os resultados esperados na sua concepção.

A implantação do modelo de GpR gera uma verdadeira revolução no modo de gestão burocrático das organizações públicas e, portanto, requer uma mudança cultural que transforme a atitude burocrática em postura empreendedora, voltada para o ambiente externo. Como qualquer mudança cultural, o

⁴⁷ MACROPLAN, 2009, Obra citada.

⁴⁸ A inserção destes profissionais pode contribuir para acelerar a implantação dos métodos de GpR, agilizar o processo decisório, bem como influenciar a cultura das organizações governamentais por meio da troca diária de informações entre os profissionais.

surgimento de **cultura de gestão orientada a resultados** demanda tempo, persistência, prática e exercício contínuo de mudança comportamental para, progressivamente, minimizar as resistências e se impor como padrão dominante.

Em síntese, os elementos constituintes da Dimensão 3 estão apresentados a seguir.

Elementos Constituintes	Descrição
Formação continuada de gestores públicos e avaliações de desempenho	Capacitação e desenvolvimento profissional dos servidores, sobretudo dos gestores públicos, tanto para o aprendizado de métodos de gerenciamento de projetos, quanto para estimular a inovação e a capacidade de antecipação e resolução de entraves ao avanço de políticas, projetos e processos estratégicos. As avaliações de desempenho individuais têm como função subsidiar programas de desenvolvimento profissional e gerencial, à semelhança das práticas usadas no setor privado.
Seleção, alocação estratégica e motivação de pessoas /mobilização de competências	Trata-se da seleção e mobilização de competências na estrutura governamental e externa a ela para alocar profissionais com perfil adequado nas funções mais apropriadas, principalmente, na condução dos projetos e no apoio ao gerenciamento, monitoramento e avaliação das ações. O fortalecimento da função gerencial e do perfil dos gerentes são mecanismos de facilitar a implantação da GpR.
Mecanismos de incentivos financeiros e não financeiros	Compreendem um conjunto de normas de gestão com o propósito de estimular o alcance dos resultados, pactuados em Acordos formais, ou desestimular comportamentos inapropriados. Os incentivos, que devem ser sempre temporários, dividem-se em financeiros e não financeiros, tais como prêmios por produtividade, maior autonomia e flexibilidades administrativas e financeiras, progressões na carreira, reconhecimento público ou sanções.
Cultura de gestão orientada a resultados	A implantação da GpR encontra fortes resistências na cultura burocrática do paradigma anterior da administração pública. A mudança cultural, principalmente aquela que requer modificações significativas no padrão de comportamento de forma a voltar a organização pública para resultados, demanda tempo, persistência, prática e exercício contínuo para, aos poucos, se impor como padrão dominante aonde for mais apropriado.

Figura 14. Dimensão 3 - Gestão e desenvolvimento de pessoas

Fonte: Macroplan – Prospectiva, Estratégia & Gestão.

2.2.4. Governança orientada para resultados

A boa governança adiciona à Gestão Pública para Resultados uma abordagem mais política e de equilíbrio de poder no enfrentamento dos desafios colocados à ação do Estado na implantação de suas políticas públicas. A implantação da visão estratégica integrada multissetorial e multi-institucional exige a promoção da colaboração e da articulação entre entidades públicas, empresas privadas e organizações não-governamentais envolvidas.

Para tanto, é preciso estabelecer **mecanismos de articulação e de decisão intragovernamental e interinstitucional** que suporte a negociação para a divisão de responsabilidades e das contribuições compartilhadas de cada ator na consecução das políticas públicas, projetos e processos estratégicos. A coordenação das atividades internas e externas ao governo demanda, por um lado, a presença e intervenção das principais lideranças do governo nas negociações e mediações de conflitos no nível

estratégico; e, por outro, o apoio de estruturas de governança (matriciais) e de instrumentos que regulem a execução dos serviços públicos e tornem clara a corresponsabilização das partes envolvidas na prestação de serviço público (por exemplo, o contrato de gestão).

Nesse modelo de ação pública, considera-se o conceito de ampliação dos atores na prestação de serviços públicos, que se estabelece por meio de parcerias com o setor privado e o terceiro setor (entre eles, o instrumento de parcerias público-privadas, tanto em projetos de investimento quanto na prestação do serviço propriamente dito) devido à impossibilidade (econômica, financeira e gerencial) do Estado de atender com qualidade a todas as demandas de serviços públicos postas pela sociedade. Nos projetos de investimento, outros atores participam no apoio ao financiamento dos projetos (Parcerias Público- Privadas) já que o Estado tem se mostrado incapaz de realizar sozinho todos os investimentos necessários para o bem-estar social ou investimentos em setores fundamentais que dão suporte ao crescimento econômico nacional. Na prestação de serviços, muitas entidades do terceiro setor realizam atividades classificadas como de interesse público, ou seja, atividades que visam os mesmos resultados pretendidos pelo Estado para a sociedade. Normalmente essas entidades possuem um grande poder de mobilização e, de certa maneira, representam os interesses de um determinado grupo de pessoas, facilitando, desta forma, o diálogo exigido entre as entidades públicas e a sociedade. Dividir responsabilidades e conquistar aliados é um passo importante para a construção de uma sociedade coesa, ciosa de seus direitos e deveres e participante do ambiente público de modo a exigir o atendimento às suas demandas.

Dessa forma, a ação pública não mais se encerra nas fronteiras das organizações governamentais, mas se dá por meio de uma rede de atores diversos, com interesses e motivações distintas, elevando a relevância das atividades e a necessidade de coordenação dessa rede.

A transversalidade das ações, seja dentro do governo - entre secretarias e órgãos centrais de planejamento e orçamento e entre instituições governamentais -, seja entre o governo e instituições privadas e segmentos representativos da sociedade civil organizada aumenta significativamente a necessidade de troca de informações entre estes segmentos. Tão importante quanto, é a necessidade estabelecer mecanismos de **comunicação com a sociedade/transparência**, para apresentar, não só os resultados alcançados e os meios empregados para o alcance destes, mas também para estabelecer contato direto e em tempo real com o cidadão na ponta. Nesse sentido, a evolução das tecnologias de informação e comunicação – TICs – abre espaço para a diversificação de canais e meios para prestação de contas à sociedade. Elas também constituem importante instrumento para a entrega e agilização de serviços públicos de qualidade.

De fato, a legitimidade dos governos passa pela necessidade de submeter as suas propostas a um processo amplo de **negociação, envolvimento e comunicação permanente com os poderes formais constituídos** (executivo, legislativo e judiciário), assim como com segmentos representativos da sociedade civil organizada. A **participação da sociedade civil** organizada, representante dos beneficiários, garante maior transparência no processo administrativo, e permite o **controle social** da ação do Estado.

Uma síntese desta Dimensão está apresentada a seguir.

Elementos Constituintes	Descrição
Mecanismos de articulação e de decisão intragovernamental e interinstitucional	Compreende o estabelecimento de meios para divisão de tarefas e das contribuições compartilhadas dos diversos atores envolvidos na consecução das políticas públicas, projetos e processos estratégicos. Estes meios vão desde a necessidade de forte presença e intervenção das principais lideranças do governo nas negociações e mediações de conflitos no nível estratégico até o apoio de estruturas de governança (matriciais) – por exemplo a instalação de comitês de decisão, arranjos em redes - e de instrumentos que regulem a execução dos serviços públicos e a responsabilização das partes envolvidas – por exemplo, o contrato de gestão.
Parceria com o Setor Privado e Sociedade Civil	Considera a ampliação dos atores na prestação de serviços públicos, que se estabelece por meio parcerias com o setor privado e a sociedade civil. Um dos principais instrumentos é o estabelecimento de parcerias público-privadas (PPPs), tanto em projetos de investimento quanto na prestação do serviço propriamente dito.
Negociação, envolvimento e comunicação permanente com os poderes formais constituídos	Envolvimento permanente dos três poderes (legislativo, executivo e judiciário) na execução das ações estratégicas, respeitando sempre o equilíbrio de forças, os limites e as responsabilidades de cada um.
Comunicação com a sociedade/ Transparência	A transparência da ação governamental, presente dos conceitos da GpR e da GP, exige a ampliação dos meios de comunicação com a sociedade, para apresentar tanto os resultados alcançados quanto os esforços e recursos financeiros empreendidos, tornando explícitas a eficácia, eficiência e efetividade da ação pública. A evolução das tecnologias de informação e comunicação – TICs – abre espaço para a diversificação de canais e meios para prestação de contas à sociedade, e para o <i>accountability</i> .
Participação e Controle Social	A legitimidade dos governos passa pela necessidade de submeter as suas propostas a um processo amplo de negociação com as instituições públicas e privadas e a sociedade civil organizada. A participação da sociedade civil garante maior transparência no processo administrativo, e permite o controle social da ação do Estado.

Figura 15. Dimensão 4 - Governança Orientada para Resultados

Fonte: Macroplan – Prospectiva, Estratégia & Gestão.

Em uma visão de conjunto, as quatro dimensões apresentadas, com seus elementos constituintes, estão sumarizadas na Figura 3. Estas dimensões constituem o referencial utilizado para o mapeamento das experiências de sucesso apresentadas na próxima seção.

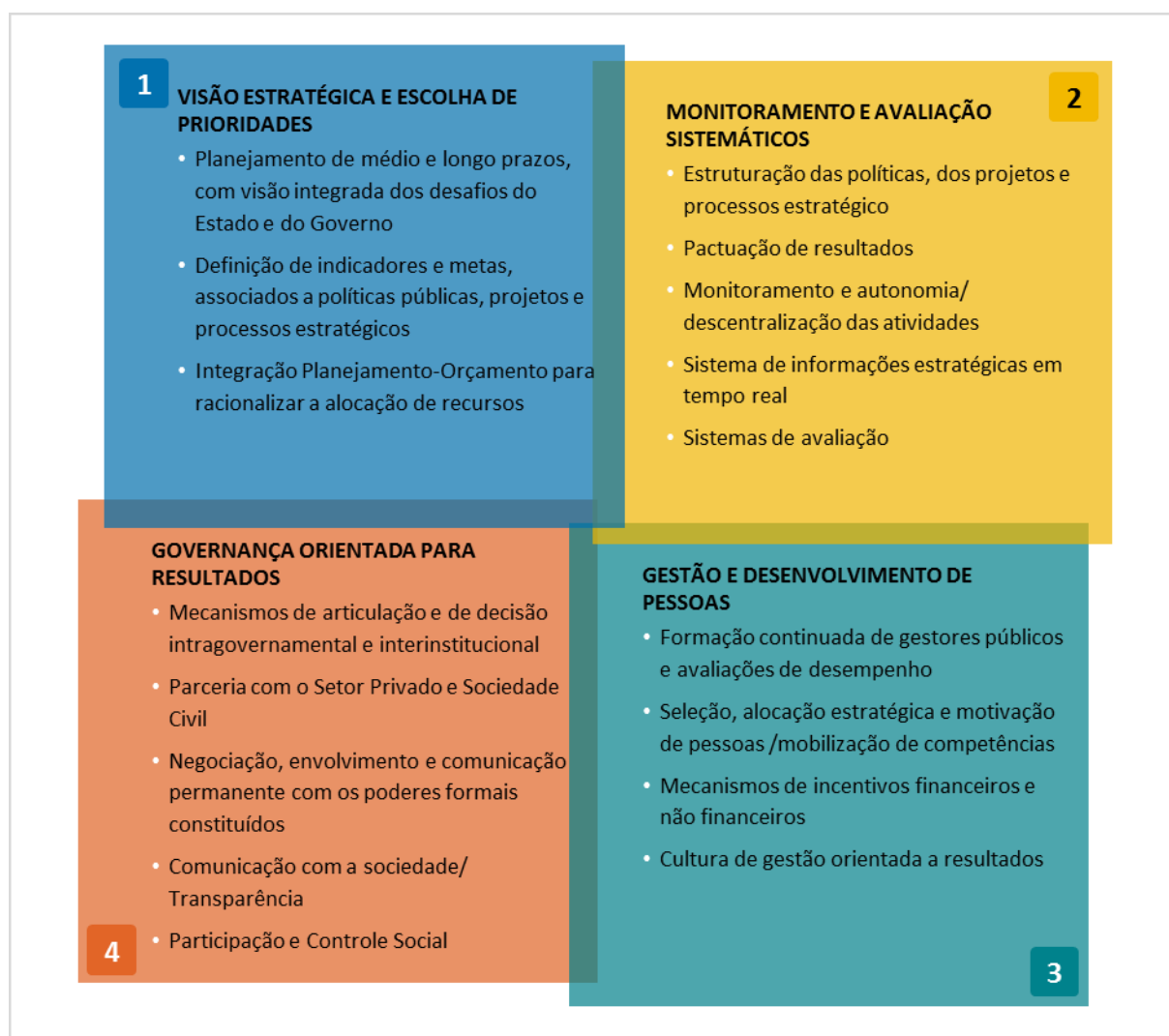


Figura 16. Dimensões e elementos constituintes para operacionalização e avaliação da GpR.

Fonte: Macroplan – Prospectiva, Estratégia & Gestão.

2.3. EXPERIÊNCIAS DE NOVA GESTÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA PÚBLICA ANALISADAS

A busca por casos de sucesso foi realizada segundo estas quatro dimensões, procurando, na medida do possível, exemplos de modelos, conceitos, práticas, ferramentas e instrumentos que possam inspirar o fortalecimento da Gestão Pública para Resultados - GpR no Estado do Ceará. Considerando a evolução dos paradigmas da Administração Pública, optou-se por incluir, além de exemplos da GpR no Brasil e no mundo, duas experiências de Governança Pública para que a 2ª Versão do Modelo de GpR no Ceará já contemple características desse paradigma mais recente.

A pesquisa foi baseada no levantamento de informações disponíveis em vasta literatura especializada, em fontes de domínio público, através da *Internet*, jornais, revistas especializadas, livros, artigos e anais de congressos, e informações divulgadas por organizações públicas nacionais e internacionais,

análises de experiências de projetos apoiados por organismos internacionais, além de documentos de referência selecionados pela Macroplan.

Grande parte das informações contidas nos casos provém de documentos oficiais dos próprios governos que narram a experiência vivenciada, ou de artigos e livros produzidos por autores que participaram internamente destes processos. O relato destas experiências, no entanto, não consegue trazer toda a riqueza vivenciada na prática, até porque o próprio relato já exige simplificações feitas segundo a perspectiva daquele autor. Além disso, muitas vezes, a história contada *a posteriori* não relata todo o caminho percorrido, com suas idas e vindas, erros e acertos, adaptações e ajustes. Mesmo que haja esta preocupação por parte dos autores, muitas questões, detalhes e motivações certamente escapam de suas memórias com o decorrer do tempo.

Ademais, com exceção de documentos que fazem uma análise externa de diversas experiências, e de alguns casos que fazem críticas auto referidas, percebe-se uma ênfase bem maior nos aspectos positivos do que nas dificuldades encontradas ou em desafios ainda a serem superados. Para minimizar esta lacuna, nas experiências de Gestão Pública para Resultados que a Macroplan teve a oportunidade de participar em algum momento, os casos aqui relatados foram “revisitados” por consultores que se envolveram pessoalmente no trabalho à época. São eles: o Governo de Minas Gerais, o Governo do Espírito Santo, o Governo de Pernambuco e a Prefeitura de Belo Horizonte. Para estes casos, foi elaborada uma análise mais criteriosa sobre as lições aprendidas de cada experiência.

Este mapeamento de experiências foi realizado para subsidiar a etapa de avaliação do modelo de GpR do Estado do Ceará e para iluminar a sua reformulação em um modelo de 2ª geração, mas foi elaborado com ciência das limitações deste tipo de pesquisa.

Cabe ressaltar adicionalmente que, pela extensão do escopo desta pesquisa, foram selecionados em cada experiência, focos específicos que, segundo a avaliação da Macroplan, melhor demonstram aquele tópico ou dimensão da GpR. Dessa forma, os casos apresentados não são comparáveis entre si dada a heterogeneidade deles. Apenas alguns casos exemplificam aspectos similares de determinada dimensão.

São 12 os casos relatados no próximo capítulo, 6 experiências internacionais e 6 experiências nacionais, conforme a figura a seguir:

CASOS INTERNACIONAIS			CASOS NACIONAIS		
1	REINO UNIDO		7	GOVERNO DE MINAS GERAIS	
2	CANADÁ		8	GOVERNO DO ESPÍRITO SANTO	
3	AUSTRÁLIA		9	GOVERNO DE PERNAMBUCO	
4	NOVA ZELÂNDIA		10	PREFEITURA DE BELO HORIZONTE	
5	CHILE		11	PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO	
6	COLÔMBIA		12	GOVERNO DE SÃO PAULO	

Figura 17. Casos Mapeados de GpR e Governança Pública

Fonte: Macroplan – Prospectiva, Estratégia & Gestão.

2.3.1. Casos Internacionais

Após extensa pesquisa, os casos e focos internacionais selecionados estão sumarizados na sequência e detalhados no próximo capítulo.



(1) Reino Unido. O Reino Unido foi pioneiro no desenvolvimento dos conceitos da Nova Gestão Pública. As principais reformas tiveram início em 1979, período de Margaret Thatcher, visando a redução dos gastos públicos através de privatizações e enxugamento institucional. A partir de então, os esforços foram no sentido de avaliar, descentralizar e atribuir metas para as diferentes áreas do setor público. Nessa experiência, foram destacados os instrumentos de planejamento, monitoramento e avaliação intersetoriais introduzidos no governo no final da década de 1990, como o *Prime Minister Delivery Unit* (centro de monitoramento intensivo das prioridades de governo, ligado diretamente ao Primeiro Ministro) e os *Public Service Agreements* (acordos de resultados de performance governamentais).



(2) Canadá. O modelo de gestão pública canadense é referência para outros países do mundo pela sua qualidade, competência e autonomia e foi utilizado como inspiração para a implantação da GpR no Estado do Ceará. O modelo é baseado em quatro pilares: foco no cidadão, sólidos valores do setor público, orientação para resultados e responsabilidade fiscal. A partir desses conceitos, o governo implementou um modelo de prestação de contas chamado Management Accountability Framework – MAF, que define métricas e dimensões de avaliação de performance para os departamentos e agências do governo federal canadense, fortalecendo a prestação de contas da gestão para resultados.



(3) Austrália. A Austrália é o país que mais avançou na concepção e operacionalização da Governança Pública. O movimento conhecido como Governança Integrada iniciou-se no

final dos anos 1990 e visava reverter a tendência à fragmentação do setor público australiano, promovendo uma maior colaboração e articulação entre as agências e os departamentos. O atual modelo estabelece os pilares básicos para a “boa governança”: i) abertura, transparência e integridade; ii) orientação para o desempenho; e iii) colaboração efetiva.

O setor público australiano possui uma vasta experiência de **iniciativas de coordenação e integração**, que buscam melhorar a entrega de serviços para a comunidade através de novas formas de trabalho colaborativo entre as organizações, estabelecendo parcerias entre agências com objetivos comuns.



(4) **Nova Zelândia.** A Nova Zelândia é vista como referencial internacional em termos da qualidade de seus serviços públicos. O governo empreendeu grandes esforços para o desenvolvimento de um modelo de **Governança Colaborativa**, capaz de servir como um instrumento para orientar a abordagem dos desafios complexos enfrentados pelo governo e pela sociedade neozelandesa. Um exemplo bem-sucedido do esforço colaborativo na esfera federal são os Planos de Ação formulados para alcançar os 10 Resultados Desafiadores definidos como prioridade de governo. O destaque desses planos é a integração permanente entre resultados, estratégias e ações, através de uma governança compartilhada entre todos os agentes relevantes e do monitoramento de indicadores gerais dos resultados pretendidos.



(5) **Chile.** O Chile é considerado o país mais avançado da América Latina na implementação da gestão para resultados, de acordo com estudo comparativo elaborado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento em 2011. O seu sucesso é atribuído à perseverança e à continuidade das inovações gerenciais, com destaque para o sistema de monitoramento e avaliação de políticas públicas. O sistema introduziu mecanismos que promovem a objetividade, a imparcialidade e a confiança nos processos de avaliação dos seus resultados. A participação de especialistas externos (consultores e acadêmicos) contribui para garantir sua validade e confiança. O modelo chileno de avaliação de pessoas também é destaque entre os países da América Latina e os Programas de Melhoria da Gestão associam o cumprimento de metas e objetivos à um incentivo de caráter monetário para os funcionários.



(6) **Colômbia.** O país está no grupo de países da América Latina com capacidades avançadas de gestão para resultado, com sistemas de planejamento e de monitoramento comparativamente bem avaliados. Iniciativas de envolvimento da sociedade civil nas discussões dos planos de desenvolvimento regionais e nacionais (Conselhos de Planejamento) e de movimentos de controle social (como o “Bogotá como vamos”) permitem que a sociedade participe ativamente, acompanhe a evolução e avalie os resultados da administração pública.

2.3.2. Casos Nacionais

Seis casos, com seus respectivos focos, foram selecionados no âmbito nacional e estão sumarizados a seguir. As descrições de cada um deles estão apresentadas no próximo capítulo.



(7) Governo de Minas Gerais. O governo de Minas tornou-se referência pelos avanços gradualmente implementados no modelo de gestão do Estado entre 2003 e 2014, formando o Sistema Mineiro de Entrega de Resultados, baseado em cinco dimensões: definição de prioridades; monitoramento e apoio à execução; gestão de desempenho; pessoas e governança. O trabalho foi iniciado em 2003 com a formulação do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) com horizonte 2023 e um forte ajuste fiscal.

Além do PMDI, algumas inovações merecem destaque, como por exemplo os Escritórios de Gerenciamento de Projetos (GERAES); os Acordos de Resultados e os prêmios por produtividade vinculados à performance. Tais aspectos da gestão possibilitaram maior alinhamento entre a estratégia de governo e a pactuação de metas e, consequentemente, a obtenção de melhores resultados.

No âmbito da capacitação de pessoas, a Escola de Governo mineira se distingue das demais por manter programas de educação continuada destinados a servidores públicos, agentes comunitários e prestadores de serviços da área privada com conexão com o setor governamental.



(8) Governo do Espírito Santo. No Estado do Espírito Santo, os principais avanços estão relacionados à mobilização de atores públicos e privados para a elaboração e implementação de uma visão de longo prazo para o desenvolvimento do estado, com o seu desdobramento em prioridades de curto e médio prazos; a gestão e o monitoramento de entregas prioritárias como práticas de governo; a formação e desenvolvimento de equipes com forte alinhamento estratégico; e o diálogo entre o governo, a sociedade e os demais poderes para o alinhamento de expectativas. Além disso, merece destaque o modelo de monitoramento e gestão para dar suporte aos projetos previstos no plano, com apoio de um sistema de gerenciamento de projetos. O estado também dispõe de um sistema de seleção e alocação de talentos para cargos públicos considerados estratégicos, além de ser considerado um dos mais transparentes da Federação.



(9) Governo de Pernambuco. O Modelo de Gestão Todos por Pernambuco, implementado pelo governo em 2007, destacou-se por seu enfoque no direcionamento central, integrado e regionalizado das ações do governo, pelo alinhamento do orçamento com a estratégia e principalmente pelo monitoramento intensivo dos resultados prioritários através dos pactos. Baseado em elementos de planejamento estratégico como Mapa da Estratégia com objetivos, estratégias, projetos e ações, o modelo permitiu que o estado de Pernambuco avançasse na entrega de projetos e possibilitou melhoras reais para a população. Em resumo, o Modelo de Gestão Todos por Pernambuco permitiu que o Governo de fato fizesse aquilo que havia sido planejado e prometido.



(10) Prefeitura de Belo Horizonte. Em Belo Horizonte, a prefeitura faz um monitoramento intensivo dos projetos sustentadores, das metas e resultados desde 2009. O BH Metas e Resultados é um modelo de gestão estratégica proveniente do Plano de Longo Prazo BH 2030, com permanente avaliação dos resultados das políticas públicas, dos programas e dos projetos em andamento. A prefeitura de Belo Horizonte percebeu de forma pioneira na esfera municipal a necessidade de repensar sua forma de trabalhar para se preparar para novos desafios.



(11) Prefeitura do Rio de Janeiro. A Cidade do Rio de Janeiro, por sua vez, lançou o Plano Estratégico 2009-2012 da Prefeitura do Rio de Janeiro, “O Pós 2016: o Rio mais integrado e competitivo”, e desde 2010 vem adotando o Acordo de Resultados, uma política de incentivo que paga bônus aos servidores das Secretarias ao cumprirem as metas estabelecidas para elas. Para apoiar a implementação da chamada “Gestão de Alto Desempenho” foram criados o Escritório de Gerenciamento de Projetos e o Escritório de Monitoramento de Projetos com o objetivo de acompanhar as iniciativas estratégicas, os planos de ação e os acordos de resultados.



(12) Governo De São Paulo. Entre as experiências do Governo do Estado de São Paulo que servem de inspiração para outros estados, foi destacada a adoção de novos mecanismos de parceria entre o setor público e o privado, como a contratualização com Organizações Sociais de Saúde como forma de melhorar a capacidade de execução dos serviços públicos para a sociedade. Outro instrumento da Gestão para resultados presente no governo do estado são as bonificações por resultado, mas, apesar de já terem mais de cinco anos de existência, apresentam alguns gargalos e deficiências que limitam a sua eficácia.

2.3.3. Visão de conjunto dos Casos e Focos por Dimensão da GpR

Uma visão de conjunto dos casos apresentados, com seus respectivos focos principais, associada às 4 dimensões de análise da GpR é apresentada a seguir.

Dimensão	Casos Nacionais	Casos Internacionais
Visão estratégica e escolha de prioridades	✓ Minas Gerais: Planejamento de Longo Prazo (PMDI) ✓ Prefeitura do Rio de Janeiro: Planejamento de Longo Prazo; Participação da Sociedade Civil (Conselho da Cidade) ✓ Governo do Espírito Santo: Planejamento de Longo Prazo; Participação da Sociedade Civil (ES em ação) ✓ Governo de Pernambuco: Planejamento de longo prazo vinculado ao orçamento	✓ Reino Unido: Planejamento Multissetorial Vinculado ao Orçamento (<i>"Spending Reviews"</i>) ✓ Nova Zelândia: Planos de Ação Multissetoriais ✓ Canadá: Planejamento de Longo Prazo (<i>"Reports on Plans and Priorities"</i>) ✓ Colômbia: Envolvimento da Sociedade Civil no Planejamento (Conselho Nacional de Planejamento)
Monitoramento e avaliação sistêmicos	✓ Minas Gerais: Acordo de Resultados; Escritório Central de Projetos ✓ Prefeitura do Rio de Janeiro: Gestão de Alto Desempenho; Escritório de Gerenciamento de Projetos ✓ Governo do Espírito Santo: Sistema de Gerenciamento Estratégico de Programas e Projetos ✓ Prefeitura de Belo Horizonte: BH Metas e Resultados e Sistema de Monitoramento ✓ Governo de Pernambuco: Monitoramento diferenciado de objetivos prioritários (Pactos)	✓ Reino Unido: Contratos de Gestão e Escritório de Gerenciamento Intensivo (<i>"Public Sector Agreements"</i> e <i>"Prime Minister Delivery Units"</i>) ✓ Chile: Sistema de Monitoramento e avaliação de políticas públicas ✓ Canadá: Modelo de Prestação de Contas de Gestão <i>"Management Accountability Framework"</i> – MAFs) ✓ Nova Zelândia: Monitoramento intensivo dos desafios complexos (<i>Better Public Services</i>) ✓ Colômbia: Sistema Nacional de Avaliação e Gestão de Resultados
Gestão e Desenvolvimento de pessoas	✓ Minas Gerais: Empreendedores Públicos; Remuneração Variável por Desempenho ✓ Prefeitura do Rio de Janeiro: Remuneração Variável por Desempenho ✓ Governo do Espírito Santo: Cargo de Especialista em Política Pública e Gestão Governamental; Forte trabalho em equipe.	✓ Chile: Remuneração Variável por desempenho (Programa de Melhoria da Gestão - PMG) ✓ Canadá: Avaliação de Performance (Programa de Gestão de Desempenho)
Governança orientada para resultados	✓ Governo de São Paulo: Parcerias com o setor privado (Organizações Sociais de Saúde)	✓ Colômbia: Controle Social (Bogotá como Vamos) ✓ Austrália: Governança do Setor Público ✓ Nova Zelândia: Governança Integrada e Colaborativa Integração da estratégia com o orçamento

Figura 18. Dimensões, Casos Analisados e Respectivos Focos

Fonte: Macroplan – Prospectiva, Estratégia & Gestão.



3. CASOS





SÍNTESE EXECUTIVA

O Reino Unido foi pioneiro no desenvolvimento dos conceitos da Nova Gestão Pública. As principais reformas tiveram início em 1979, período de Margareth Thatcher, visando a redução dos gastos públicos através de privatizações e enxugamento institucional. A partir de então, os esforços foram no sentido de avaliar, descentralizar e atribuir metas para as diferentes áreas do setor público. Nessa experiência, foram destacados os instrumentos de planejamento, monitoramento e avaliação intersetoriais introduzidos no governo no final da década de 1990, como o Prime Minister Delivery Unit (centro de monitoramento intensivo das prioridades de governo, ligado diretamente ao Primeiro Ministro) e os Public Service Agreements (acordos de resultados de performance governamentais).

O Reino Unido foi o primeiro país a desenvolver e adotar os conceitos da Nova Gestão Pública. As mudanças se iniciaram a partir da necessidade de maior profissionalização dos servidores públicos.

As principais reformas tiveram início em 1979, no período de Margareth Thatcher, e visaram, num primeiro momento, a redução dos gastos públicos através de privatizações e enxugamento dos quadros institucionais. A partir disso, os esforços foram no sentido de avaliar, descentralizar e atribuir metas para as diferentes áreas do setor público. Foram tomadas algumas medidas como a substituição da relação hierárquica pela relação contratual e a criação do Citizen's Charter, que é uma declaração pública de metas, padrões de serviço e responsabilização, para que o usuário saiba como está o funcionamento e desempenho dos serviços públicos.

A partir de 1998, o governo britânico empreendeu ampla reforma no seu sistema de planejamento, orçamento e finanças com o objetivo de reduzir custos e melhorar a qualidade dos produtos entregues à sociedade. Os gastos públicos e as prioridades de atuação do governo passaram por revisão profunda, de forma a aliar o planejamento das despesas públicas à política fiscal responsável. A orientação passou a ser a busca de resultados.

O modelo britânico possuía três instrumentos de planejamento e orçamento voltados para a melhoria do gasto público e a definição das metas e prioridades do governo:

- **Spending Review:** plano de despesas do governo para um horizonte de três anos, com revisões a cada dois anos, abrangendo todos os gastos correntes e os investimentos. O documento traz as principais melhorias previstas na qualidade dos serviços públicos, incluindo a revisão completa dos objetivos e metas do governo na busca do alcance dos resultados desejados. O plano é estruturado por departamentos e por programas multissetoriais, criados a partir da análise setorial e transversal obedecendo à orientação estratégica do governo;
- **Orçamento anual:** possui duas ferramentas: *Pré-Budget* e *Budget*. O primeiro representa a proposta orçamentária elaborada pelos departamentos e consolidada pelo Tesouro Nacional. O segundo traduz-se no orçamento a ser submetido e aprovado pelo Parlamento, contendo os ajustes decorrentes da intervenção dos parlamentares na alocação de recursos; e

- **A programação financeira**, que toma por base o *Supply Estimates*, que representa as autorizações concedidas pelo Parlamento aos departamentos para a execução da despesa.

O planejamento setorial tem papel relevante no modelo britânico. Os órgãos executores elaboram os relatórios departamentais, espécies de planos plurianuais, contendo objetivos, metas e distribuição dos recursos dentro de sua área. Os relatórios são a base para o processo de gerenciamento dos recursos públicos e para a avaliação de desempenho dos departamentos.

Os órgãos centrais fazem contratos de gestão com os departamentos, os **Public Service Agreements - PSAs**, que trazem as informações sobre as diretrizes e objetivos de cada área, recursos e metas de desempenho e eficácia, relacionando-os com as orientações estratégicas do governo. Assim sendo, os gerentes de programas têm não só autonomia para contratação de pessoal, como também autoridade sobre seu orçamento e sua estrutura. Para auxiliar a tarefa dos departamentos são elaborados dois documentos:

- Os **Service Delivery Agreements** – SDAs, que descrevem como as prioridades do governo serão entregues à sociedade e as mudanças a serem introduzidas no gerenciamento e na operação dos departamentos para facilitar o trabalho,
- Os **Departmental Investment Strategies** – DISs, que detalham a estratégia para o gerenciamento dos investimentos de cada departamento.

3.1.1. Public Service Agreements (PSAs) e Prime Minister Delivery Units (PMDU)

Os PSAs, ou Acordos do Serviço Público, foram o modelo de contrato de gestão implementado pelo Reino Unido no período de 1998 a 2010 com a finalidade de estabelecer os objetivos e metas que cada departamento de governo deve atingir e, adicionalmente, definir previamente como seria avaliada a *performance* e o cumprimento das metas. Os objetivos deveriam refletir as ambições de *performance* de cada departamento em áreas essenciais de atuação das políticas públicas e focavam nas prioridades do governo e nos resultados de médio e longo prazo de grande impacto para a sociedade.

Os acordos eram elaborados de dois em dois anos por cada departamento de governo em conjunto com o Departamento do Tesouro Nacional (HM Treasury) e faziam parte do processo do *Spending Review* (plano de despesas do governo). No “*Spending Review 1998*”, foram elaboradas as primeiras PSAs e estabelecidas aproximadamente 600 metas de performance em 35 áreas de governo. Nas versões seguintes do “*Spending Review*”, o número de metas sofreu uma redução, porém, elas se tornaram mais ambiciosas e mais focadas nos resultados de longo prazo.

A estrutura das PSAs tinha como base 4 princípios:

1. Os objetivos definidos pelo governo deveriam ser claros e **focados no resultado**.
2. **Responsabilização dos próprios provedores dos serviços públicos**, dando aos profissionais da linha de frente maior liberdade para definir prioridades locais e decidir sobre a melhor forma de entregá-las.

3. Desenvolvimento de um novo profissionalismo entre os trabalhadores do setor público, com uma **cultura de melhorias contínuas, inovação e colaboração** fortalecida.
4. Serviços públicos mais personalizados, **moldados em torno das necessidades e preferências** dos indivíduos e que apoderam os usuários através de processo de decisão compartilhado.

Os acordos (PSAs) são compostos por:

- **Visão:** Identificação de qual é o papel de cada departamento;
- **Objetivos:** Definição, em termos gerais, de o que o departamento busca atingir;
- **Metas:** As metas dão clara noção de direção e de prioridade para os agentes do serviço público e fornecem foco para a entrega de serviços. O sistema de gestão de *performance* e as metas fornecem base para monitorar o que está funcionando e o que não está; garantir que boas práticas sejam difundidas e recompensadas e que baixas performances sejam minimizadas.
 - **Metas de Performance: Quantificação dos objetivos departamentais**
 - **Metas de eficiência:** Estabelecidas para cada departamento, focadas em melhorar o “*value for money*”⁴⁹, ou seja, a melhor utilização dos recursos, de elementos chave do seu trabalho.
- **Responsáveis:** definição dos responsáveis pela entrega das metas (em geral, uma secretaria).

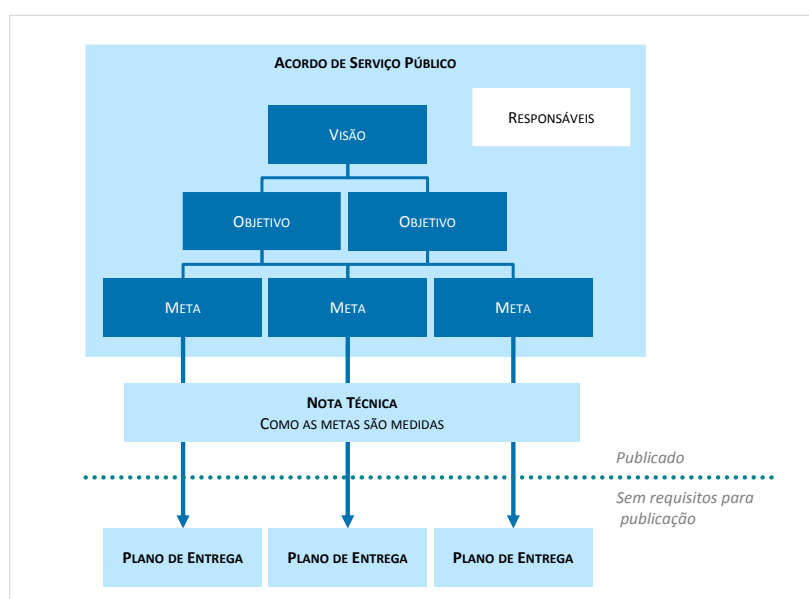


Figura 19. Acordo de serviço público

Fonte: OCDE. Noman, Z. - Experiences in Utilizing Performance Information in Budget & Management Processes: The UK Government's use of Performance Information in Management and Budgeting and the Public Service Agreement Framework; 2006

⁴⁹ Definição da OCDE para “Value for Money (VFM)”: atingir o melhor equilíbrio entre: economia, eficiência e efetividade. Não é uma ferramenta ou método, mas uma forma conceitual de como utilizar bem os recursos. **Fonte:** OCDE. JACKSON, P. - Value for money and international development: Deconstructing myths to promote a more constructive discussion; 2012

A seguir, é apresentado um exemplo prático que demonstra como um objetivo de governo (melhoria do uso dos sistemas de transportes) se transformou em metas e em planos de ação.

Plano de Entrega das PSAs: Exemplo Prático⁵⁰

O “*Delivery Plan*”, ou Plano de Entrega, da PSA para a área de transportes, desenvolvido em 2005, define os objetivos e metas para as redes rodoviárias estratégicas do país no longo prazo.

Objetivo: Promover o desenvolvimento econômico através de sistemas de transporte inter-regionais eficientes e confiáveis, através do melhor uso das redes rodoviárias existentes; da reforma dos serviços ferroviários e de sua estrutura para entregar melhoras significativas de performance para seus usuários; e de investimentos adicionais na ampliação da capacidade instalada para atender a demanda crescente.

O “*Delivery Plan*” desta PSA foi estruturado da seguinte forma:

Metas de performance: “Até 2007-2008 fazer com que o deslocamento nas redes rodoviárias estratégicas seja mais previsível.”

A meta será atingida se a média de atrasos nos deslocamentos das rotas mais lentas for menor nos anos de 2007-2008 do que no período de referência (2004-2005). As metas visam os 10% de trajetos mais lentos de cada rodovia, para cada dia da semana e para cada período do dia. A combinação desses 10% piores trajetos representa o indicador que deve ser melhorado. A meta nacional é o atraso médio agregado de todas essas rodovias.

Para definir as metas e monitorar sua *performance*, a rede foi dividida em 103 rotas individuais, que cobriam toda a rede rodoviária estratégica. O processo de monitoramento exigiu que a *Highways Agency* (agência responsável pelas rodovias) coletasse e armazenasse e fluxos de tráfego e de velocidade referentes a toda a rede e que processasse essas informações para calcular os tempos médios de viagens e o volume de tráfego para cada rota.

O foco da meta foram as rotas mais lentas por serem estas as que apresentam mais atrasos inesperados (este era uma das principais preocupações dos usuários, segundo pesquisa do governo). Sendo assim, a meta atuará como um incentivo para gerir a rota de forma que as viagens se tornem mais previsíveis.

Modelo de Causalidade:

As principais causas da falta de confiabilidade, que normalmente são correlacionadas, são as seguintes:

- Incidentes (eventos inesperados com diversas causas, incluindo: acidentes de trânsito, avarias em veículos, detritos nas pistas, tempo adverso, etc.);
- Implementação de obras nas estradas (manutenção na rede e construção de melhorias); e
- Peso do tráfego (em geral relacionado a congestionamentos recorrentes).

A figura a seguir sumariza o que deve ser considerado na iniciação do projeto ou programa:

⁵⁰ Fonte: Governo do Reino Unido. The PSA Reliability Target Delivery Plan; 2005. Disponível em: <http://assets.highways.gov.uk/specialist-information/guidance-and-best-practice-forward-planning-guidance/ThePSAReliabilityTargetDeliveryPlan.pdf>

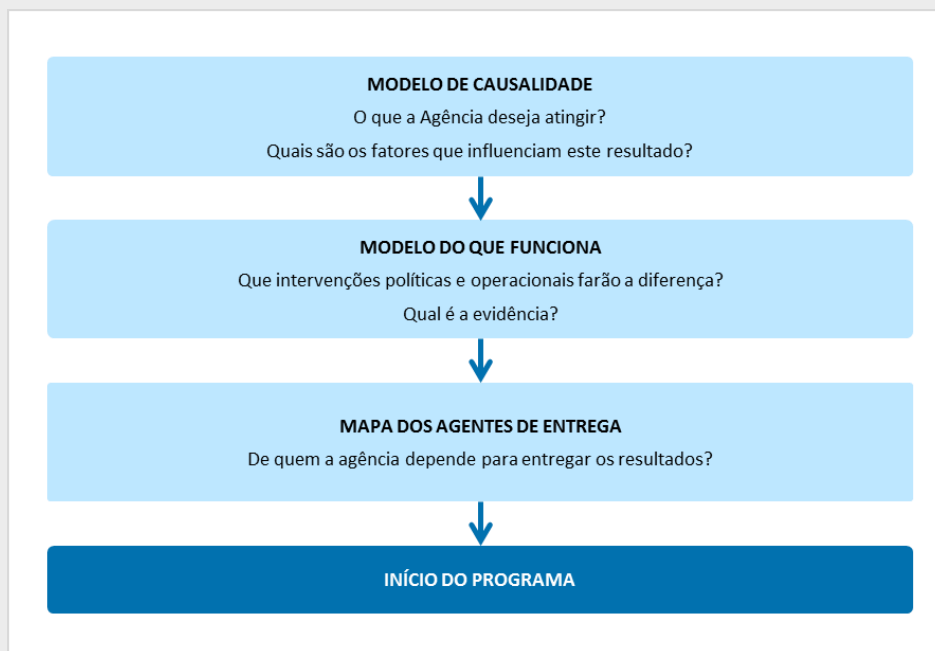


Figura 20. Modelo de causalidade

Fonte: Governo do Reino Unido. The PSA Reliability Target Delivery Plan; 2005. Disponível em: <http://assets.highways.gov.uk/specialist-information/guidance-and-best-practice-forward-planning-guidance/ThePSAReliabilityTargetDeliveryPlan.pdf>;

Para o propósito deste plano de entrega, a agência identificou fatores alavancadores estratégicos (por exemplo: gestão de incidentes, informações aos usuários, gestão das obras, gestão de demanda, etc.) e três atividades de apoio para viabilizar esses alavancadores (análise de dados e projeções; apoio de especialistas e de recursos; e gestão dos programas).

Plano de Ação:

Cada fator alavancador foi desmembrado em projetos/ações contendo as seguintes informações:

- Nome do projeto/ação com breve descrição
- Objetivo da atividade
- Responsável individual dentro da agência
- Agentes de entrega envolvidos e seus papéis
- Mapeamento dos stakeholders impactados
- Descrição do progresso até então
- Futuras ações necessárias para atingir os objetivos
- Marcos para as futuras ações
- Benefícios esperados para os usuários
- Riscos relacionados.

Envolvimento dos Stakeholders: Apresenta uma visão geral dos principais agentes envolvidos para se atingir a meta da PSA.

Implicações nos recursos: Apresenta os recursos necessários para implementar o plano de entrega.

Governança: Detalha o modelo de governança e de gestão de performance que guiarão o desenvolvimento do plano e outras atividades necessárias para implementar o projeto.

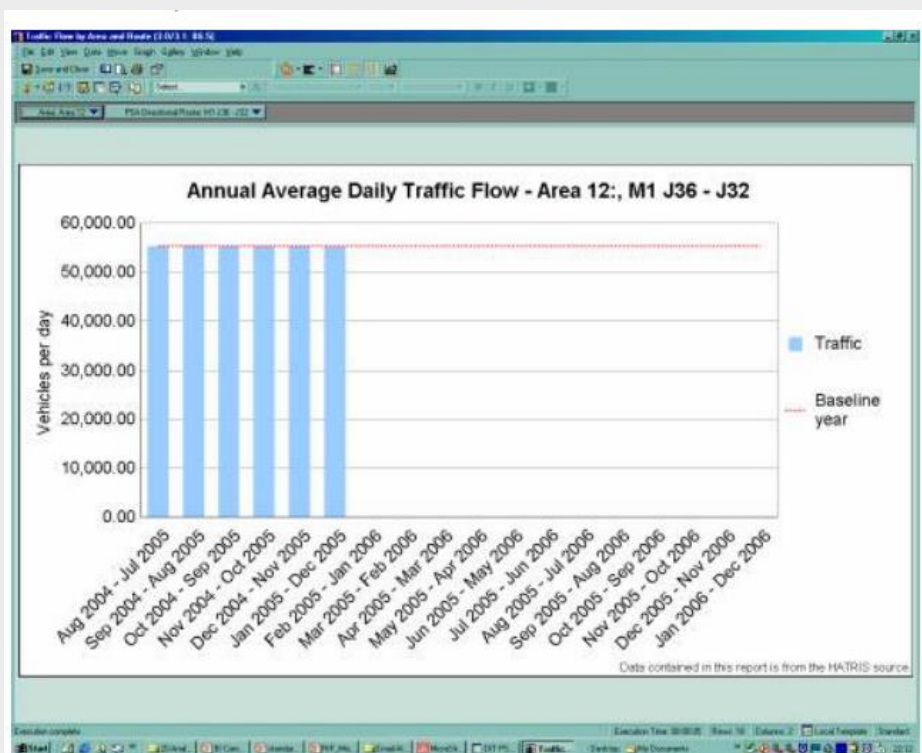


Figura 21. Exemplo de Monitoramento de metas: Média anual do fluxo diário

Fonte: Governo do Reino Unido. The PSA Reliability Target Delivery Plan; 2005. Disponível em: <http://assets.highways.gov.uk/specialist-information/guidance-and-best-practice-forward-planning-guidance/ThePSAReliabilityTargetDeliveryPlan.pdf>

O PMDU⁵¹, ou Unidade de Entrega do Primeiro Ministro, foi criado em 2001 no Reino Unido com o objetivo de garantir a execução dos objetivos estratégicos de governo, fortalecendo e monitorando o progresso das entregas prioritárias do serviço público através do foco na performance de setores e serviços essenciais. O Delivery Unit é alocado dentro do Tesouro Nacional (*HM Treasury*) e se reporta diretamente ao Primeiro Ministro e ao Chanceler.

⁵¹ Banco Mundial. Driving Performance through Center of Government Delivery Units, 2010. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVANTICORR/Resources/3035863-1285601351606/NovemberGetNote.pdf>

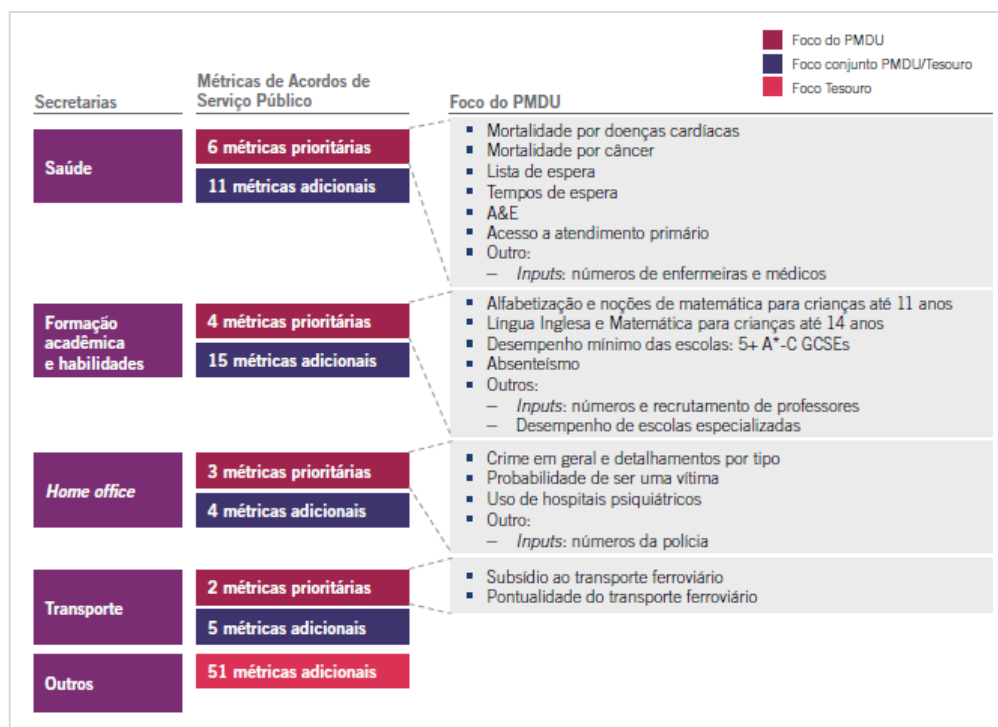


Figura 22. Foco da unidade de entrega (PMDU) da gestão 2001-2005 (Tony Blair).

Fonte: Governo de Minas Gerais. Agenda de Melhorias: Caminhos para Inovar na Gestão Pública – Sistema de Entrega de Resultados de Minas Gerais; 2010

Através dos PSAs, que detalhavam a visão e os objetivos dos departamentos, o PMDU recebeu a função de monitorar se as prioridades de governo e as metas correspondentes estavam sendo cumpridas. Em cada ministério, um secretário de estado era nomeado responsável pela entrega de cada PSA. Ao longo do tempo, o PMDU evoluiu e se moldou para refletir as prioridades dos governos.

O trabalho conjunto do PMDU com os departamentos de governo tem o objetivo de:

- Conduzir a entrega das maiores prioridades de governo;
- Assessorar e reportar a *performance*;
- Fornecer apoio analítico e recomendações para superar desafios e acelerar a capacidade de entrega; e
- Desenvolver o modelo de gestão de *performance* e as políticas relativas às PSAs.

As principais características de sucesso desse modelo de monitoramento foram: forte liderança (comandada pelo Primeiro Ministro), tamanho limitado (o que possibilitou seletividade e flexibilidade), concentração de talentos e a existência de relações não-hierárquicas com os órgãos de governo.

Posteriormente, o modelo do PMDU foi exportado para diversas partes do mundo, sendo adaptado a realidade de outros governos (Malásia e Los Angeles, por exemplo). O “Governo de Coalizão” aboliu o

modelo das PSA/PMDU em 2010, e foi substituído pelos “*Structural Reform Plans*”. Esses planos definem um grupo de ações ligados à cada prioridade para cada departamento.

A linha do tempo a seguir ilustra, de maneira geral, como se deu a implementação do modelo das PSAs e do PMDU, desde seu surgimento em 1998 até sua extinção em 2010:

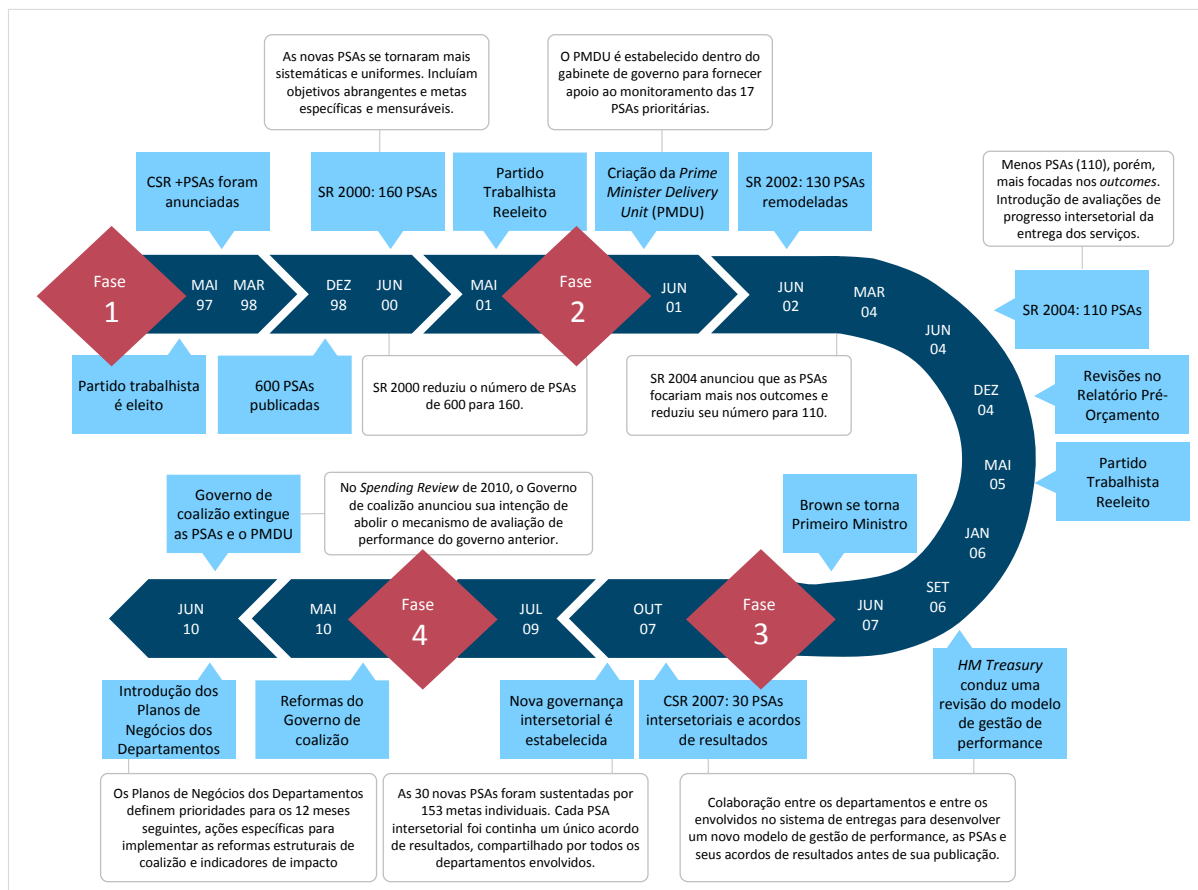


Figura 23. Linha do Tempo das PSAs e PMDU de 1998 até 2010

Fonte: Institute for Government. Civil Service Reform in the Real World: Patterns of success in UK civil service reform, 2014. Disponível em: <http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/260314%20CSRW%20-%20final.pdf>

3.1.2. Principais lições aprendidas

Estudo do *Institute for Government*⁵² avalia, com base em entrevistas, revisão de literatura existente e *workshops*, que apesar de extinto em 2010, o modelo das PSAs deixou um legado positivo para as instituições públicas inglesas. Os principais benefícios das PSAs e do PMDU foram:

- Passo importante para o aprendizado da gestão da *performance* no governo.

⁵² Institute for Government. Civil Service Reform in the Real World: Patterns of success in UK civil service reform, 2014. Disponível em: <http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/260314%20CSRW%20-%20final.pdf>

- *Framework* para definição de prioridades de longo prazo e, ao mesmo tempo, um alinhamento com os recursos organizacionais. Direcionamento das políticas de todo o governo através de objetivos e de métricas de desempenho claramente definidos.
- Maior foco nos *outcomes* de longo prazo, apesar dos ciclos políticos e das urgências de curto prazo.
- O modelo dos PSAs era flexível e evoluiu porque as pessoas acreditavam que valia a pena investir na melhoria da gestão do serviço público. As metas se tornaram gradualmente mais precisas para responder aos desafios e dificuldades.
- Essa abordagem permitiu que os servidores e governantes se sentissem diretamente mais responsáveis pelas entregas. Muitos departamentos incorporaram o conceito de que a entrega era a parte mais importante do seu trabalho.



SÍNTESE EXECUTIVA

O modelo de gestão pública canadense é referência para outros países do mundo pela sua qualidade, competência e autonomia e foi utilizado como inspiração para a implantação da GpR no Estado do Ceará. O modelo é baseado em quatro pilares: foco no cidadão, sólidos valores do setor público, orientação para resultados e responsabilidade fiscal. A partir desses conceitos, o governo implementou um **modelo de prestação de contas** chamado *Management Accountability Framework – MAF*, válido para qualquer agência de governo, que define métricas e dimensões de avaliação de performance ao longo do tempo, fortalecendo a prestação de contas da gestão para resultados.

3.2.1 Monitoramento e Avaliação

- *Evolução do modelo canadense de monitoramento e avaliação*

O sistema de monitoramento e avaliação canadense se desenvolveu e evoluiu desde 1969, quando foram formalizadas as primeiras práticas de avaliação. A partir do final da década de 1970, foi estabelecida a política de avaliação sobre a qual as práticas do governo funcionam até hoje, baseado na atuação de um Conselho de Gestão central, que tem como principal mecanismo de atuação as avaliações de *performance*.

A partir da década de 1990, os departamentos passaram a ser obrigados a submeter anualmente ao parlamento um Relatório Departamental de Performance (*Departmental Performance Report – DPR*), enfatizando ainda mais o foco na prestação de contas dos gestores dos programas governamentais. O *Treasury Board Secretariat* (TBS) assumiu papel ativo de agência central responsável pela orientação e fiscalização de todo o processo de elaboração de relatórios de avaliação por parte dos departamentos.

Nos anos 2000, com a introdução do *Results for Canadians*, o Governo canadense consolidou as ideias, modelos e práticas introduzidas na gestão pública do país, e se comprometeu com uma gestão de excelência em quatro áreas consideradas críticas (ilustradas na figura abaixo). A agenda moderna de gestão do governo passou a focar na gestão orientada para resultados, com maior ênfase em melhorias nas práticas de gestão e nas entregas dos serviços do que nos processos. Nesse ambiente, a avaliação e o monitoramento de *performance* foram reconhecidos como ferramentas fundamentais para garantir foco nos resultados, gastos responsáveis, maior transparência e *accountability* em todo o governo.

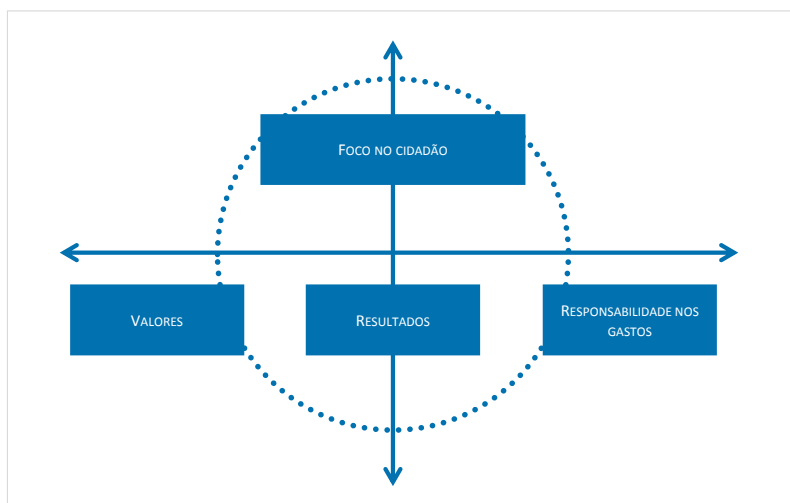


Figura 24. Pilares do modelo canadense de gestão

Fonte: Treasury Board of Canada Secretariat; Results for Canadians: A Management Framework for the Government of Canada; 2000.

A revitalização do processo de avaliação foi impulsionada por três elementos introduzidos em 2001:

- Nova política de avaliação com maior ênfase em resultados;
- Criação de um centro de políticas de avaliação dentro do TBS, chamado Center of Excellence for Evaluation – CEE; e
- Estratégia de desenvolvimento para auxiliar os departamentos e agências a atenderem a crescente demanda por avaliações.

Porém, a avaliação por si só não é suficiente. Para reforçar a orientação para resultados na gestão pública, foram desenvolvidas diversas iniciativas nos últimos anos da década de 2000 que serviram como incentivos e ajudaram a conduzir o uso do monitoramento e avaliação pelos gestores do governo e pelos tomadores de decisão. A figura a seguir destaca os principais marcos da evolução do modelo de monitoramento e avaliação do Canadá.

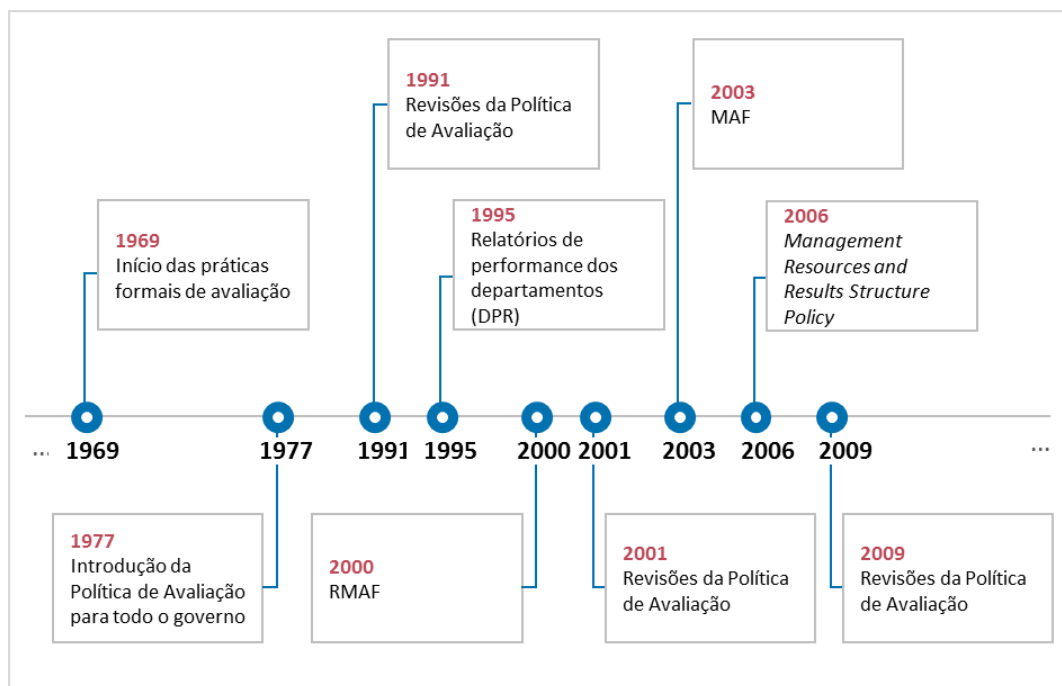


Figura 25. Linha do tempo: Evolução do monitoramento e avaliação no Canadá

Fonte: Banco Mundial. Lahey, R. - The Canadian M&E System: Lessons Learned from 30 Years of Development; 2010.

- *Modelo atual de monitoramento e avaliação*

O modelo canadense é hoje referência para outros países do mundo pela sua qualidade, competência e autonomia. Seus principais pontos fortes são: foco no cliente, utilização intensiva de tecnologias de informação e comunicação para fins de governo eletrônico, aprendizagem contínua, sistema de mérito, profissionalismo, *accountability* e um bom sistema de informação. A cultura do serviço público canadense é considerada pragmática, os gestores são interessados em participar na governança e aceitam os riscos de responder por ela.⁵³ O governo canadense também é referência em dar suporte através de consultoria a outros países em desenvolvimento em questões relativas à melhoria da gestão pública.

Os principais elementos do modelo canadense de monitoramento e avaliação são:

- Ênfase tanto em monitoramento quanto em avaliação;
- Unidades de avaliação interna na maioria dos departamentos federais, com liderança de agência central;
- Fundamentos bem definidos para definição de regras e expectativas para avaliação (políticas, padrões e orientações);

⁵³ IPECE. Holanda, M. C. - A prática de uma Gestão Pública por Resultados; 2006.

- Independência e neutralidade dos avaliadores;
- Mecanismos para reforçar a credibilidade e controle da qualidade;
- Flexibilidade e boa vontade para aprender e se ajustar;
- Transparência como valor inerente ao sistema; e
- Compromisso em construir capacidade

No sistema de monitoramento e avaliação canadense, existem dois pontos focais responsáveis pela entrega e pelo uso das informações produzidas: os departamentos governamentais individuais e a agência central, o *Treasury Board Secretariat (TBS)*. O TBS desempenha papel forte e proativo na prática das avaliações e no monitoramento de *performance* dentro dos departamentos. Dentro dele, está situado o centro de avaliações de políticas do governo, o *Center of Excellence for Evaluation*.

A ilustração a seguir esquematiza o modelo canadense de monitoramento e avaliação, identificando os principais atores e seus papéis:

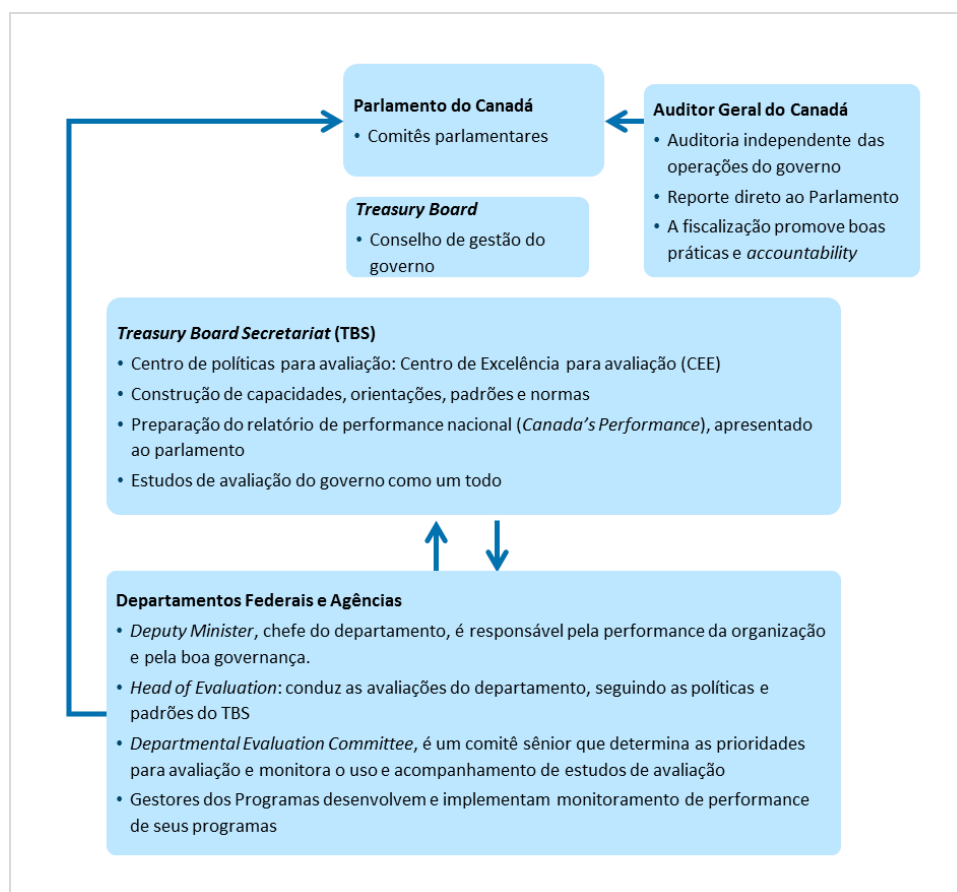


Figura 26. Visão geral do sistema canadense de monitoramento e avaliação

Fonte: Banco Mundial. Lahey, R. - The Canadian M&E System: Lessons Learned from 30 Years of Development; 2010.

A responsabilidade pelo monitoramento e avaliação dentro dos departamentos recai tanto sobre a equipe técnica (avaliadores) quanto sobre os gestores (Gerentes dos Programas e Gerentes Sênior). O objetivo é que o monitoramento e a avaliação se tornem integrados ao processo de tomada de decisão do departamento e sirva como direcionador da organização no caminho de uma cultura para resultados. Para que isso aconteça, cada departamento deve construir a seguinte estrutura de apoio:

Monitoramento

- Os departamentos devem construir um modelo lógico que identifique claramente a conexão entre os programas e seus *outcomes*. O chamado *Management Resources and Results Structure* (MRRS) serve como base para identificar os indicadores que representam os elementos chave para o monitoramento no nível do departamento.
- O Results-based Management Accountability Framework (RMAF) fornece para cada programa uma visão padronizada de planejamento, monitoramento e divulgação de resultados ao longo de todo ciclo de vida. O objetivo é detalhar como suas atividades conduzirão aos resultados esperados (outputs e outcomes).

Avaliação

- Recursos dedicados exclusivamente para realizar as avaliações dentro do departamento, reportando diretamente ao Chefe do Departamento.
- Estabelecimento de uma política de avaliação dentro do departamento alinhada com a política de avaliação do governo.
- Estabelecimento de mecanismos apropriados para desenvolver um Plano de Avaliação Anual e um Plano de Avaliação Multianual, baseado em um ciclo de cinco anos e em avaliações de riscos para estabelecer as prioridades para a avaliação.
- Criação de um comitê sênior, comandado pelo chefe do departamento para controlar a condução das avaliações dentro do departamento e para servir de fórum para revisar e aprovar os Planos de Avaliação, relatórios e acompanhar o uso das informações pelos gestores.

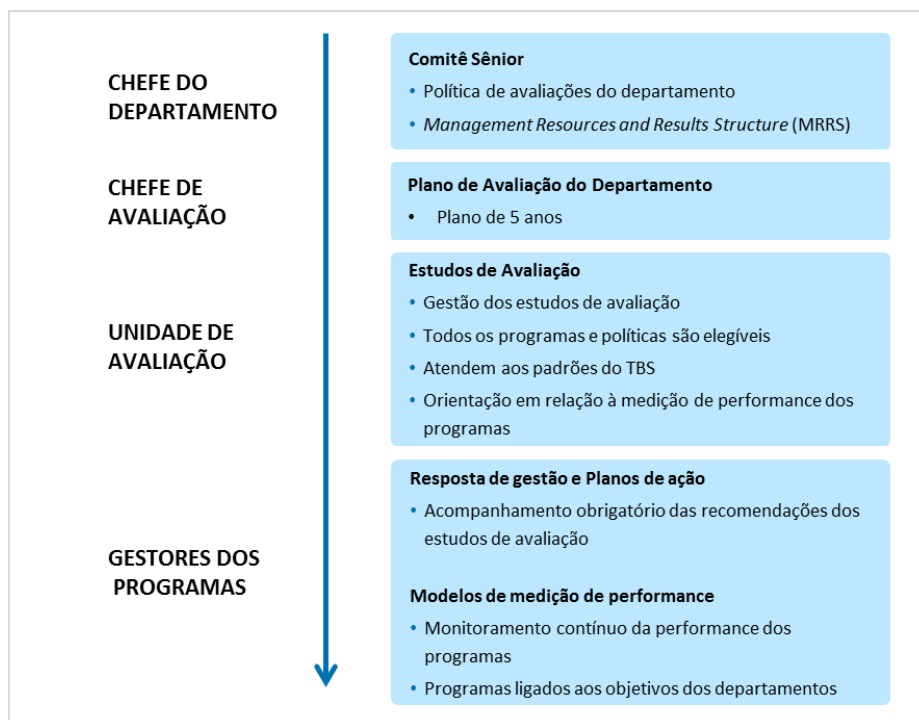


Figura 27. Organização e implementação do monitoramento e avaliação dentro de um departamento de governo

Fonte: Banco Mundial. Lahey, R. - The Canadian M&E System: Lessons Learned from 30 Years of Development; 2010.

Results Based Management and Accountability Frameworks – RMAF:

Os RMAFs foram implementados para apoiar a avaliação e revisão periódica dos programas que envolvam transferências de recursos do *Treasury Board* para os departamentos do governo federal canadense. Os RMAFs fornecem para os gestores dos programas uma visão padronizada de planejamento, monitoramento e divulgação de resultados ao longo de todo ciclo de vida dos programas, políticas ou iniciativas de governo.

Uma vez implementadas, as RMAFs auxiliam os gestores a:

- Garantir que um desenho claro e lógico ligue recursos e atividades ao resultado esperado;
- Descrever claramente os papéis e responsabilidades para os principais envolvidos na entrega dos programas, políticas e iniciativas;
- Avaliar, ao longo do processo, formas de melhorar a *performance*;
- Demonstrar “*accountability*” e os benefícios para os canadenses;
- Garantir que informações confiáveis e precisas estejam disponíveis para os executivos sênior dos departamentos e para outros *stakeholders* relevantes.

Apesar de ser exigida apenas para os programas que envolvam transferências de recursos do *Treasury Board*, o “*Treasury Board Office of Evaluation*” recomenda que sejam desenvolvidas avaliações de todos os programas dos departamentos, como forma de garantir efetiva tomada de decisão e de demonstrar clara *accountability*.

A preparação de um RMAF é um processo sistemático e metódico em que diversos aspectos de uma política, programa ou iniciativa e de performance são considerados. O guia de elaboração do RMAF⁵⁴ estabelece seis etapas (descritos abaixo) e o produto de cada uma delas é elemento fundamental no modelo final.

1. **Perfil dos programas:** Breve descrição da origem da iniciativa; dos papéis e responsabilidades dos principais envolvidos; que recursos (e como) serão alocados; quem são os beneficiários; os resultados esperados; os *outcomes* finais a serem atingidos; e a estrutura de governança.
2. **Modelo Lógico:** Identificação da relação entre as atividades da iniciativa e os *outcomes* desejados, de acordo com o modelo da ilustração abaixo:

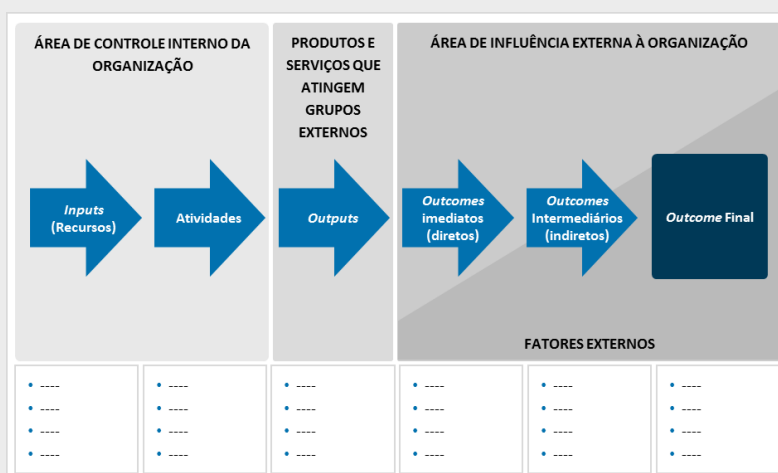


Figura 28. Modelo lógico: Cadeia de resultados

Fonte: Treasury Board of Canada Secretariat - Guide for the development of Results-based Management and Accountability Frameworks; 2001.

3. **Estratégia de medição de performance:** Identificação de que informações precisarão ser coletadas para determinar o progresso da iniciativa. Os indicadores devem ser capazes de quantificar a evolução de determinada iniciativa na direção do *outcome* desejado. Um exemplo de modelo para elaboração da estratégia de medição de performance está ilustrado na figura a seguir:

**Sample Summary Table:
Ongoing Performance Measurement Strategy**

Element		Performance Indicator	Data Source/ Collection Method	Responsibility for Collection	Timing/Frequency of Measurement		
					Ongoing Measurement	Formative Evaluation	Summative Evaluation
Outputs	Output 1						
	Output 2						
	Output 3						
	Output x						
Outcomes	Immediate Outcome 1						
	Immediate Outcome 2						
	Immediate Outcome x						
	Intermediate Outcome 1						
	Intermediate Outcome 2						
	Intermediate Outcome x						
	Final Outcome 1						
	Final Outcome 2						
	Final Outcome x						

Figura 29. Exemplo de modelo para a elaboração da Estratégia para a Medição de Performance

Fonte: Treasury Board of Canada Secretariat - Guide for the development of Results-based Management and Accountability Frameworks; 2001.

4. **Estratégia de avaliação:** Identificação das grandes áreas que devem ser exploradas nas avaliações periódicas, dos dados que precisam ser coletados e da estratégia para a sua consolidação.
5. **Estratégia de divulgação de informações:** Identificação das autoridades responsáveis pela divulgação das informações e os mecanismos (Relatórios Anuais, Relatórios de Performance de Departamentos, etc.) de sua divulgação.

Results Measurement Activity	Product	Date for Reports
Ongoing Performance Measurement	Annual Performance Report	end of Year 1 end of Year 2 end of Year 3 end of Year 4
Formative/Mid-term Evaluation	Formative/Mid-term Evaluation Report	Year 3
Summative Evaluation	Summative Evaluation Report	Year 5

Figura 30. Exemplo de estratégia de divulgação de dados

Fonte: Treasury Board of Canada Secretariat - Guide for the development of Results-based Management and Accountability Frameworks; 2001.

⁵⁴ Treasury Board of Canada Secretariat - Guide for the development of Results-based Management and Accountability Frameworks; 2001.

6. **Implementação e revisão:** A responsabilidade pela implementação é do gestor da iniciativa, programa ou política. Ajustes devem ser feitos quando e onde necessários para adaptar a medição de performance das atividades de forma que a utilidade das informações seja maximizada.

Relatórios de Planejamento

No nível dos departamentos, são elaborados *Reports on Plans and Priorities* (RPPs), e estes planos são posteriormente revisados pelos comitês do parlamento. As RPPs detalham os resultados estratégicos, iniciativas e resultados planejados para cada departamento, inclusive com informações sobre os recursos financeiros necessários para os 3 anos seguintes.

A responsabilidade pela qualidade e integridade das informações é do departamento responsável pela sua execução, porém os padrões e formatos das RPPs são definidos pelo *Treasury Board*, que também auxilia os departamentos com assistência e consultoria sobre a elaboração das RPPs.

Relatórios de Avaliação de Performance

Ao longo do ano, o governo canadense produz uma série de relatórios para subsidiar o controle do parlamento sobre os gastos feitos pelo governo, além de outras necessidades de prestação de contas. No nível dos departamentos, além dos relatórios de planejamento e definição prioridades, são elaborados os **Departmental Performance Reports** (DPRs). Cada departamento deve produzir um DPR detalhando os seus resultados de performance comparando-os aos compromissos descritos anteriormente nos RPPs (relatórios de planejamento). Assim, permite-se avaliar e responsabilizar o governo sobre o que funcionou ou não em relação ao planejado.

O *Treasury Board* elabora o *Annual Financial Report*, que apresenta os gastos e performance de gastos do ano fiscal anterior e identifica os fatores que afetaram os resultados. Subsequentemente, é elaborado o *Public Accounts of Canada*, que é um relatório de auditoria interna das contas do governo.

Finalmente, é elaborado pelo *Treasury Board* o *“Canada’s Performance”*, relatório de performance que apresenta uma visão do governo como um todo, mostrando o impacto dos programas, serviços e políticas federais na vida dos cidadãos canadenses. Todos os relatórios de planejamento, avaliação de performance e auditorias estão disponíveis online para o público.

O principal ponto de melhoria⁵⁵ no modelo de planejamento e avaliação de *performance* apontado por parlamentares canadenses no estudo da OCDE de 2007 é basicamente em relação à necessidade de criar uma lógica mais clara entre os relatórios de planejamento e avaliação, através de uma ligação mais direta entre os programas, recursos e resultados.

3.2.2 Gestão de Pessoas

Desde sua introdução em 2003, o *“Public Service Modernization Act”* (PSMA) transformou a forma com que o governo federal canadense contrata, administra e remunera os seus funcionários. Sob a legislação do PSMA, a unidade de recursos humanos desenvolveu recursos para informar gestores e servidores sobre as políticas que afetam a gestão de recursos humanos em organizações federais.

⁵⁵ OCDE. McCormack, L. - Performance Budgeting in Canada, 2007

O PSMA foi a reforma mais significativa na gestão de recursos humanos canadense em mais de 40 anos. Seus objetivos foram:

- Criar um *framework* de gestão e apoio aos funcionários mais flexível e atrair as melhores pessoas, quando e onde elas forem necessárias.
- Promover relações de trabalho mais colaborativas e garantir um ambiente de trabalho produtivo e saudável.
- Melhorar a “*accountability*” para os gestores.

O PSMA possui forte ênfase no aprendizado e em oportunidades de treinamento para os funcionários em todos os níveis. Como resultado, o “*Canada School of Public Service*” (CSPS) foi criado com o objetivo de desenvolver atividades educativas para todos os funcionários do setor público.

Um importante componente legislativo do PSMA é o “*Public Service Labour Act*”, que exige que os gestores promovam um sistema de gestão de conflitos de interesses informal desenhado para auxiliar as agências e departamentos de governo a construir relações mais fortes, melhorar a comunicação, aumentar a produtividade, construir confiança na gestão e promover a condução de disputas internas de forma justa, flexível, rápida e efetiva.

3.2.3 Lições aprendidas

A gestão de performance no Canadá evoluiu para um sistema capaz de definir e avaliar resultados com ênfase em performance. Em avaliação realizada pelo OCDE⁵⁶, os principais pontos de destaque e lições aprendidas considerados fundamentais para o sucesso do modelo de gestão canadense baseado em resultados foram:

- A liderança central é extremamente importante quando se deseja conduzir todo o governo em uma nova direção.
- As ligações entre recursos e resultados no nível dos programas necessita de um entendimento detalhado.
- A avaliação constante é fundamentalmente necessária.
- Um modelo comum para todo o governo é fundamental quando se deseja aplicar os princípios da gestão baseada em resultados nos departamentos.
- A gestão para resultados deve se basear em expectativas claras, práticas de gestão confiáveis, avaliação constante e *accountability*.

Apesar dos benefícios do modelo, o estudo aponta alguns desafios para o futuro:

⁵⁶ OCDE. McCormack, L. - Performance Budgeting in Canada, 2007

- O governo não tem uma visão global de todos os gastos relacionados quando avalia propostas de novos gastos. As decisões nem sempre são apoiadas por informações em tempo real sobre o que foi planejado e o resultado efetivo.
- Os gastos precisam estar mais alinhados com os papéis, responsabilidades e prioridades essenciais do governo federal.
- O sistema não possui um ciclo de revisão estratégica focado na *performance*, o que é um recurso essencial para o alinhamento entre recursos e prioridades.

Já a avaliação do Banco mundial realizada em 2010⁵⁷, identificou outras lições aprendidas do modelo canadense de monitoramento e avaliação:

- A construção e o uso de ferramentas de monitoramento e avaliação requerem mais do que habilidades técnicas. É necessário engajamento político e compromisso sustentado. Uma liderança central e um plano de ação são de grande relevância para o seu sucesso.
- As informações provenientes do monitoramento e avaliação não representam um fim em si mesmo, é necessário relacioná-las ao processo de gestão e tomada de decisão.
- Para que sejam efetivas, é importante que sejam construídas as capacidades de fazer e também de usar as avaliações dentro das organizações. A capacidade de usar as informações depende da natureza dos incentivos do sistema para que os gestores demandem essas informações e que efetivamente as usem como parte de suas operações.
- É importante que não sejam criadas expectativas não realistas sobre as avaliações. Apesar de serem informação relevante para o processo de tomada de decisão, elas constituem apenas uma das muitas fontes de informações.
- Deve haver comunicação entre as organizações sobre qual é o papel das avaliações e de como eles podem ajudar à gestão.
- A permissão da flexibilidade em departamentos e agências é importante para que sejam levadas em conta as circunstâncias particulares de cada organização.
- A capacitação adequada dos recursos humanos da organização é fator crítico para a sustentabilidade do sistema de monitoramento e avaliação. Tanto o treinamento formal, quanto a experiência “*on the job*” são importantes no desenvolvimento dos avaliadores.

⁵⁷ Banco Mundial. Lahey, R. - The Canadian M&E System: Lessons Learned from 30 Years of Development; 2010.

3.3 AUSTRÁLIA



SÍNTESE EXECUTIVA

A Austrália é o país que mais avançou na concepção e operacionalização da Governança Pública. O movimento conhecido como Governança Integrada iniciou-se no final dos anos 1990 e visava reverter a tendência à fragmentação do setor público australiano, promovendo uma maior colaboração e articulação entre as agências e os departamentos. O atual modelo estabelece os pilares básicos para a “boa governança”: i) Abertura, transparência e integridade; ii) Orientação para o Desempenho; e iii) Colaboração Efetiva.

O setor público australiano possui uma vasta experiência de **iniciativas de coordenação e integração**, que buscam melhorar a entrega de serviços para a comunidade através de novas formas de trabalho colaborativo entre as organizações, estabelecendo parcerias entre agências com objetivos comuns.

A Austrália foi o país que mais avançou na concepção e operacionalização da Governança Pública. Esse movimento teve início no final dos anos 1990, sob a denominação de **Governança Integrada**, e visava basicamente reverter a tendência à fragmentação do setor público australiano, promovendo uma maior colaboração e articulação entre as agências e os departamentos.

Os principais objetivos da implementação desse modelo de governança são:

- Reativação de uma coordenação central, com maior influência sobre os departamentos de governo;
- A introdução do conceito de “whole-of-government⁵⁸”, visando a introdução de uma ampla gama de modos de coordenação;
- A implantação do monitoramento central para as entidades descentralizadas;
- A revisão da autoridade e da autonomia formal dos departamentos e das entidades descentralizadas.

Apesar dos progressos da Governança Integrada, sua agenda de mudança era bastante ampla, fragmentada e apontava para graves problemas de implantação. Em decorrência, o Governo australiano promoveu uma reforma mais ousada e consistente, orientada por um plano de longo prazo, contendo diretrizes, guias e recomendações, visando a proporcionar um serviço público de classe mundial. Em

⁵⁸ Whole of government – “entidades do serviço público trabalhando através dos limites dos portfólios para a obtenção de meta compartilhada ou de resposta integrada do governo a uma particular questão” (Australian National Audit Office – Public Sector Governance, 2014, p.58)

2010, o documento “*Ahead of the Game - Blueprint For The Reform Of Australian Government Administration*”⁵⁹ esboçou uma agenda audaciosa para preparar o serviço público australiano para os desafios do futuro.

A agenda de reforma visava melhorar os serviços, programas e políticas para os cidadãos australianos. Acima de tudo, reconhecia que para ser forte, o Serviço Público Australiano deveria valorizar ao máximo o talento, energia e integridade das pessoas. As reformas propostas visavam impulsionar e suportar os servidores e as lideranças e embutir novas práticas e comportamentos na cultura do Serviço Público Australiano.

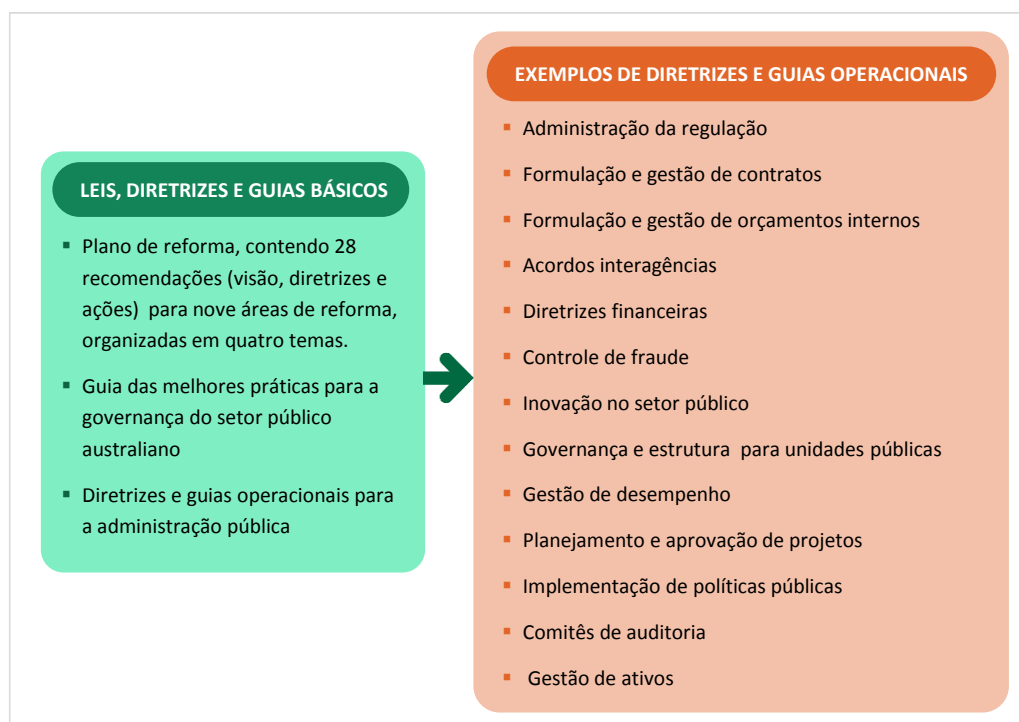


Figura 31. Leis, Diretrizes e recomendações

Fonte: Macroplan - Prospectiva, Estratégia & Gestão com base em ADVISORY GROUP – “Ahead of the Game: Blueprint for the reform of Australian government administration”

Em 2014 foi criado o modelo da Governança do Setor Público Australiano “**Public Sector Governance: Strengthening Performance Through Good Governance – Better Practice Guide**”⁶⁰, estruturado com base em 3 pilares interrelacionados: i) Orientação para o desempenho; ii) Abertura, Transparência e Integridade e iii) Colaboração Efetiva. A interseção entre esses 3 pilares representa a boa governança.

⁵⁹ Ahead of the Game – Blueprint for the Reform of Australian Government Administration; 2010

⁶⁰ Public Sector Governance - Strengthening Performance Through Good Governance; 2014



Figura 32. Pilares do Modelo Australiano de Governança

Fonte: ANAO – “Public Sector Governance: Strengthening Performance through Good Governance”. Better Practice Guide, june 2014.

Três aspectos são fundamentais para o melhor entendimento da Governança da Austrália:

Primeiro, o modelo incorpora simultaneamente elementos básicos dos três principais paradigmas da reforma administrativa: o **burocrático** (abertura, transparência e integridade), **nova gestão pública** (orientação para o desempenho) e a **governança pública** (colaboração efetiva).

Segundo, não se trata de uma mera adição de elementos dos referidos paradigmas, mas de uma interação entre eles. Assim, por exemplo, a “*orientação para o desempenho*” não tem sentido isoladamente, em termos de resultados e metas, mas deve ser alcançada em conjugação e subordinação aos valores dos outros pilares. E assim por diante.

Terceiro, a implantação ou operação do modelo de Governança não implica ou depende da institucionalização de uma estrutura central de comando. O conceito é que as três filosofias da gestão pública, contidos nos três pilares, sejam progressivamente inseridas e absorvidas através de práticas efetivas da administração pública. Para isso, o relatório correspondente ⁶¹ estabelece conceitos, estruturas e procedimentos necessários à implantação de cada um dos pilares.

⁶¹ ANAO- Public Sector Governance: Strengthening Performance through Good Governance. Better Practice Guide, 2014

3.3.1 Pilares do Modelo de Governança Australiano:

PRIMEIRO PILAR: ORIENTAÇÃO PARA O DESEMPENHO - PASSOS PARA ATINGIR A MELHOR PERFORMANCE

- i. *Planejamento*
- ii. *Gerenciamento de riscos*
- iii. *Promoção de inovações*
- iv. *Monitoramento*
- v. *Avaliação e revisão*
- vi. *Aprimoramento contínuo*

Para que o governo seja capaz de entregar serviços para a sociedade que sejam eficientes e eficazes, é necessário que haja um entendimento claro dos **objetivos que se deseja alcançar**. Para isso, o governo deve olhar “para fora”, ser proativo e inovador em questões de governança e se apoiar em avaliações e revisões de suas ações para alavancar mudanças positivas.

Algumas estratégias são essenciais para atingir a alta performance, são elas:

- **Planejamento** sistemático para o futuro, através da consolidação de informações, elaboração de cenários e análise de tendências para ajudar a, ao mesmo tempo, identificar e gerir os riscos e ter proveito das oportunidades.
- **Estabelecimento de uma cultura atenta ao risco**, onde políticas e práticas inovadoras são encorajadas, estratégias mitigadoras de risco são apoiadas e promovidas e indivíduos são responsabilizados pela gestão dos riscos.
- Desenvolvimento de claro entendimento da performance dos órgãos públicos ao longo do tempo, através de robusto **monitoramento e revisão**, permitindo assim identificar e agir nas áreas que necessitem de melhorias.
- **Foco no cidadão** como beneficiário das atividades governamentais, incluindo feedbacks de como os programas e serviços do governo atendem as suas necessidades para aprimoramento contínuo.
- Atenção às **mudanças de expectativa do público** em relação aos programas e serviços para que eles evoluam quando necessário.
- Encorajamento à ativa **participação de diversos stakeholders** no desenvolvimento dos programas públicos.

i. Planejamento

O planejamento efetivo identifica os principais objetivos de performance e gera informações para subsequente monitoramento e avaliação. Alguns processos de planejamento são fundamentais para que os objetivos das políticas sejam alcançados e problemas de implementação sejam minimizados:

- Estabelecimento das prioridades de forma clara;
- Prévia identificação de objetivos, marcos e recursos.
- Análise, consideração e comunicação apropriada dos riscos.
- Existência de um forte sistema de gestão orçamentária integrado com o de planejamento para permitir que os gestores sejam capazes de determinar alocações de recursos baseadas nas necessidades operacionais e que essas decisões estejam mais consistentes com as estratégias e prioridades.
- Todos os estágios do desenvolvimento da política (desde o seu desenho até a implementação) devem ser considerados durante o planejamento da implantação efetiva dos programas.
- Planejamento para a implementação efetiva dos programas, considerando todos os estágios do desenvolvimento da política (desde o seu desenho até a implementação).
- Existência de uma forte liderança
- Cuidadoso desenho das informações de performance para medir a efetividade dos programas.
- Uso de informações, e análise de dados para auxiliar a tomada de decisões. Alguns exemplos de potenciais fontes de informação estão ilustradas ao lado.

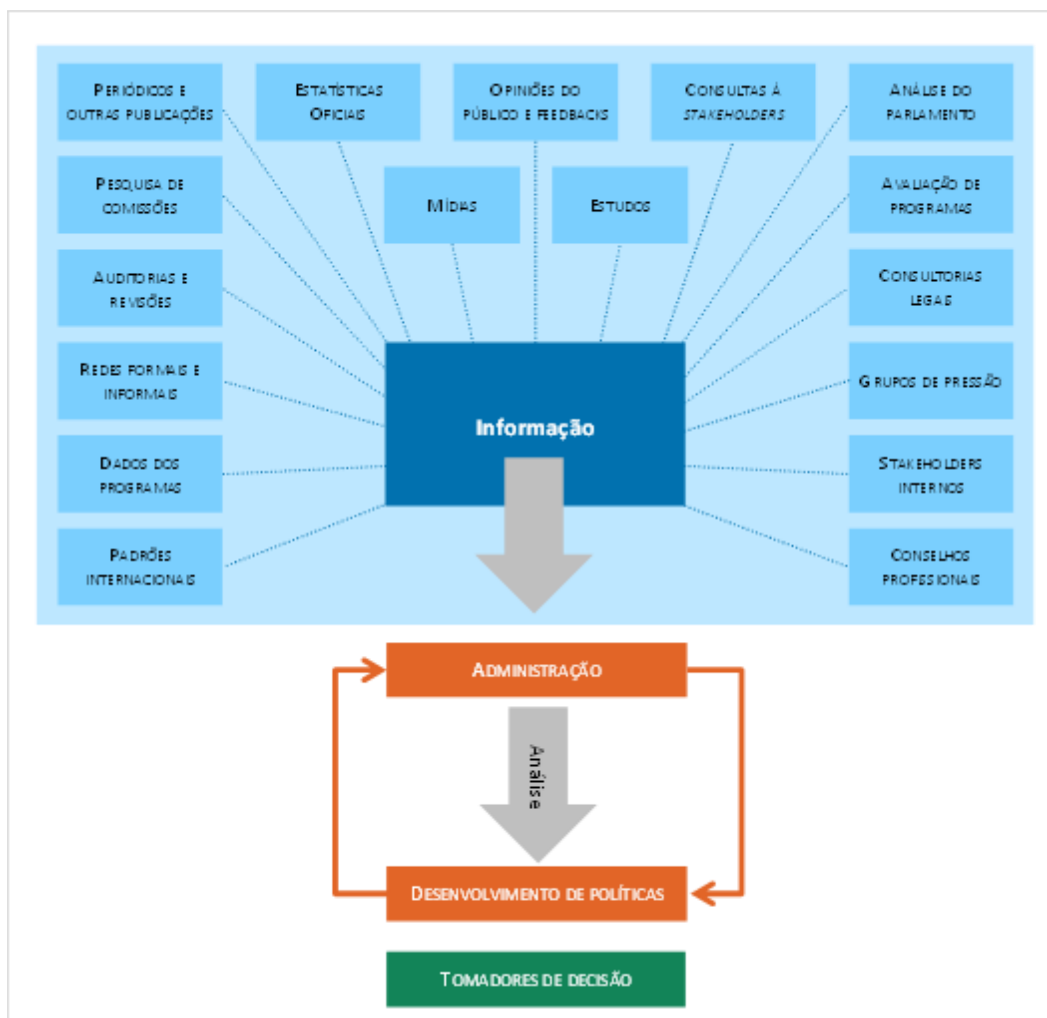


Figura 33. Potenciais fontes de informação

Fonte: ANAO – “Public Sector Governance: Strengthening Performance through Good Governance”. Better Practice Guide, june 2014.

ii. Gerenciamento de riscos

Organizações que administram estrategicamente os riscos estão mais preparadas para responder a problemas de implementação e para atingir os resultados de forma mais eficiente. Os riscos podem representar uma mistura de incerteza e oportunidade, tomar riscos pode facilitar a inovação e conduzir a melhorias nas entregas dos serviços dos governos.

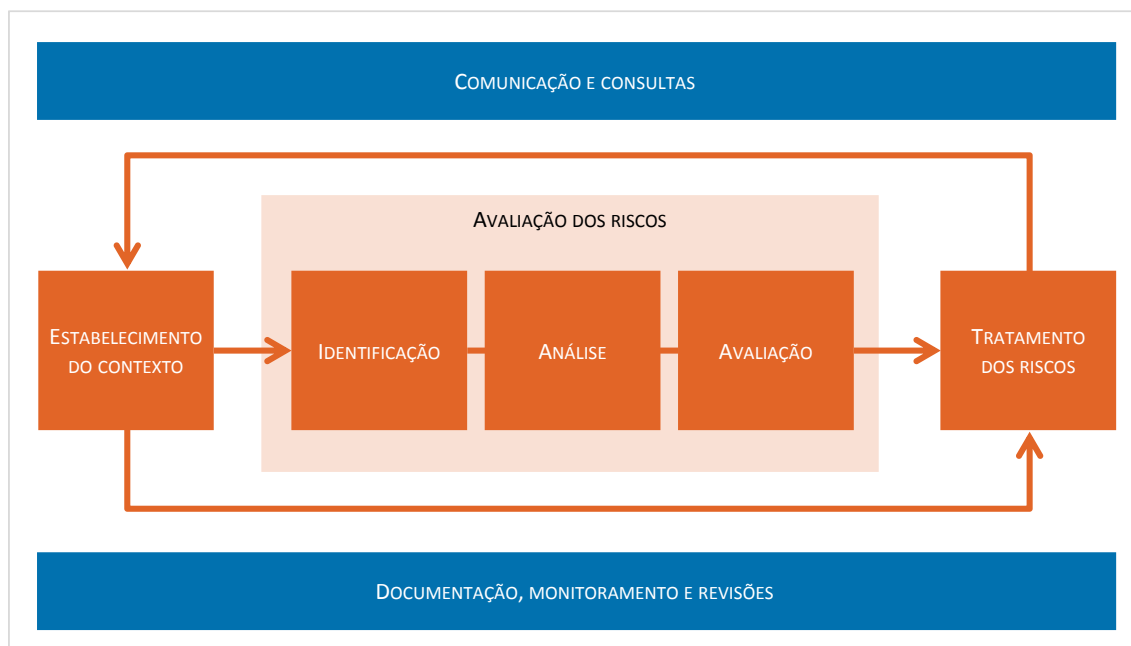


Figura 34. Processo de Gestão do Risco

Fonte: ANAO – “Public Sector Governance: Strengthening Performance through Good Governance”. Better Practice Guide, june 2014.

O gerenciamento dos riscos é a cultura, processos, e estruturas que são direcionadas a encontrar potenciais **oportunidades**, enquanto seus potenciais **efeitos adversos** são gerenciados. Algumas práticas e elementos contribuem para uma cultura positiva de gestão de riscos dentro da organização (ver figura abaixo):

- Desenvolvimento da cultura da organização em relação ao risco;
- Estabelecimento de processos e práticas para monitorar e gerir os riscos associados aos programas, projetos e atividades da organização;
- Envolvimento de órgãos de governança em processos e práticas de gestão de riscos;
- Análise e revisão regular da abordagem da organização em relação à gestão de riscos

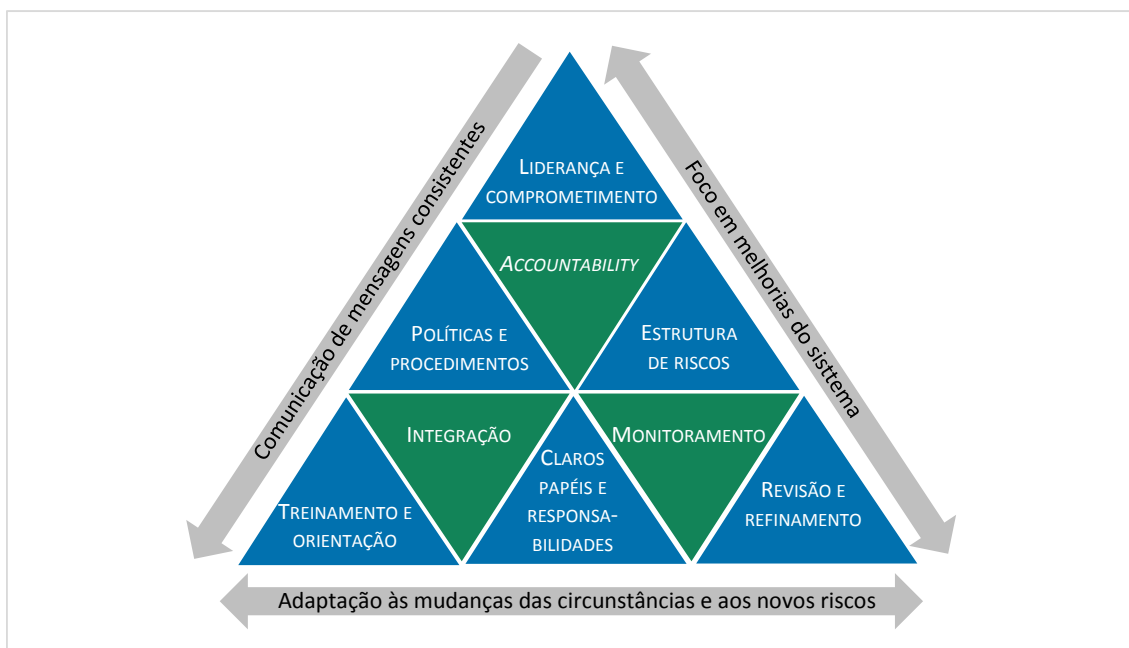


Figura 35. Elementos que contribuem para uma cultura positiva de gestão de riscos

Fonte: ANAO – “Public Sector Governance: Strengthening Performance through Good Governance”. Better Practice Guide, june 2014.

Os riscos que habitualmente afetam as organizações publicas podem ser agrupados em 9 categorias (comercial, compliance, financeiro, operacional, entrega, resultados, reputação, estratégia e técnico) o que permite que sua análise e monitoramento seja feita de forma conjunta, minimizando recursos e esforços.

iii. Promoção de Inovações

No contexto do setor público, inovação é a criação e implementação de novos processos, produtos, serviços e métodos que resultem em significativa melhora da eficiência e da qualidade dos *outcomes* gerados.

Inovações representam uma maior tomada de risco por parte das organizações, ou seja, aversão ao risco é um impedimento para o desenvolvimento de inovações. As inovações só podem surgir no contexto de uma cultura que encoraje, reconheça e recompense novas ideias e que dê autoridade para que essas ideias se transformem em práticas.

Resistencia à mudanças por parte dos líderes, fraca comunicação e acesso aos líderes, indisponibilidade de tempo, restrições de recursos e a burocracia são barreiras à inovação encontradas com frequencia no setor público.

iv. Monitoramento de Performance

O monitoramento gera visibilidade das atividades do setor público para que os gestores e *stakeholders* comparem a performance com os resultados (*outcomes*) planejados e com os requerimentos legais,

políticos e éticos necessários para sua execução. As informações sobre performance possibilitam o contínuo surgimento de oportunidades de melhoria no desenvolvimento e entrega de programas e serviços públicos.

É fundamental para o monitoramento de performance que papéis e responsabilidades estejam claramente delimitados e que existam estruturas robustas de governança para medir, avaliar e reportar tais resultados.

Em muitos casos, não é eficiente estabelecer indicadores para todos os aspectos de performance, nessas situações, um menor grupo de indicadores deve ser desenvolvido para permitir um monitoramento de programas com melhor custo-benefício e que gere informações gerenciais relevantes.

Muitos *outcomes* só são atingidos no longo prazo, por isso, é necessário desenvolver objetivos intermediários que demonstrem o progresso em direção ao objetivo geral do programa. Por exemplo: a melhoria da saúde da população é um objetivo de longo prazo e a implementação de um conjunto de programas que encorajem escolhas de vida mais saudáveis são objetivos intermediários que coletivamente contribuem para alcançar o *outcome* de longo prazo.

Os critérios para a seleção dos indicadores de performance que irão monitorar determinado programa devem ser a sua **relevância, confiabilidade e completude**.

v. Avaliação e Revisão

Avaliações e revisões permitem que a organização pública identifique suas forças, aprenda lições e melhore sua capacidade de servir ao governo e à sociedade.

As avaliações podem ser tanto internas quanto externas. Exemplos de avaliação internas são as auditorias internas e a avaliação de programas. Revisões externas podem ser feitas pelo legislativo ou através de investigações do “*Commonwealth Ombudsman’s*”, órgão que recebe reclamações feitas pelas pessoas que consideram ter sido tratadas de forma injusta pelo governo australiano.

A avaliação e revisão dos arranjos de governança devem considerar:

- “Timing”: As revisões podem ser agendadas ou ocorrer sempre que houver algum evento significativo que afete as responsabilidades da organização (mudanças na legislação, por exemplo)
- Avaliação interna ou externa: Apesar de as avaliações externas oferecerem uma visão independente e imparcial, elas podem ter um alto custo, por isso, devem ser utilizadas quando há um planejamento adequado. Uma avaliação interna, onde o conselho de diretores ou executivos sênior façam uma avaliação dos arranjos e práticas de governança, pode ser suficiente (tendo em vista a necessidade de separação adequada de deveres e de riscos de conflitos de interesse).

- Escopo: As avaliações podem se estender por um vasto grupo de comitês e forums ou pode ser limitadas a regulares comitês executivos de avaliação de performance. Pode até mesmo podem envolver múltiplos órgãos do governo responsáveis por um programa. O importante é que a avaliação englobe questões de performance e aspectos de “accountability”.

vi. Aprimoramento contínuo

A tarefa de implementar recomendações surgidas das revisões devem ser designadas à área de responsável pela gestão dos programas. Devem ser documentadas as ações pretendidas de implementação e as responsabilidades associadas para guiar subsequente monitoramento e avaliação de sua implementação.

A abordagem de implementação de recomendações e melhorias deve seguir o mesmo princípio da implementação dos programas e políticas. Alguns elementos representam melhores práticas na implementação de recomendações obtidas a partir de revisões para garantir os melhores resultados:

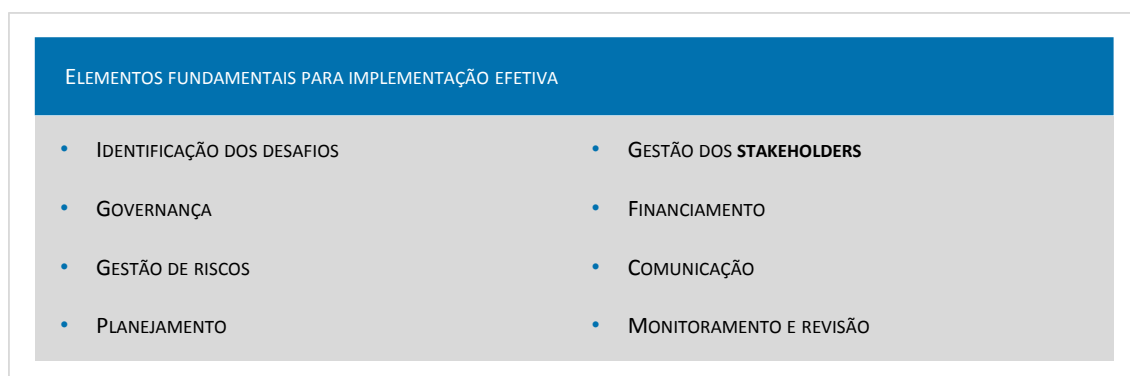


Figura 36. Elementos fundamentais para implementação efetiva

Fonte: ANAO – “Public Sector Governance: Strengthening Performance through Good Governance”. Better Practice Guide, June 2014.

SEGUNDO PILAR: ABERTURA, TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE - PASSOS PARA ATINGIR A BOA GOVERNANÇA

- i. Entendimento dos interesses e expectativas dos stakeholders
- ii. Fortalecimento da contribuição dos stakeholders
- iii. Envolvimento efetivo com os stakeholders
- iv. Facilidade de compartilhamento de informação
- v. Ativa administração de conflitos de interesses
- vi. Reporte claro das performances e operações

Accountability é o processo pelo qual as entidades do setor público, e os indivíduos que o compõe, são **responsabilizadas pelos seus resultados** e suas decisões e ações são submetidas à inspeção externa. Níveis apropriados de abertura, transparência e integridade são necessários para garantir que os *stakeholders* envolvidos tenham **confiança no processo de tomada de decisão do setor público**.

A prestação de contas à sociedade através de clara divulgação de informações é fator essencial para construir e manter a confiança do governo e da comunidade em relação à organização pública. A publicação de informações transparentes sobre gastos, programas, atividades e resultados obtidos permite que o público examine as informações e faça julgamentos a respeito da performance obtida.

Indivíduos ou grupos diferentes da sociedade **tem interesses e expectativas diversas** em relação às políticas públicas, então é papel dos governos garantir que os legítimos interesses de todos os *stakeholders* relevantes sejam considerados no desenvolvimento das políticas. O **fortalecimento das relações** permite que as organizações estejam conectadas com as possíveis mudanças de expectativa do público em relação às ações do governo.

Estes *stakeholders* podem tanto ser externos à organização quanto internos, conforme ilustrado na figura abaixo:

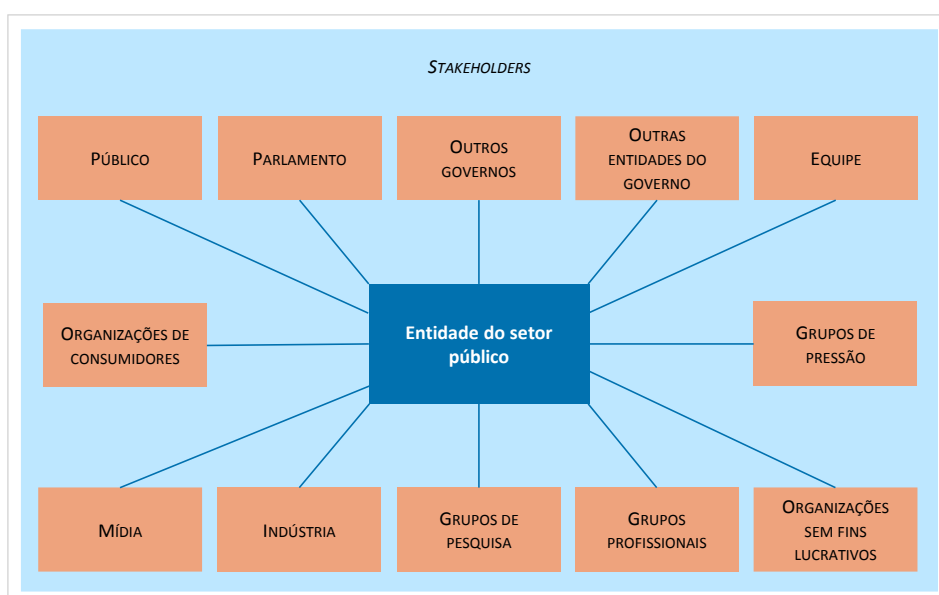


Figura 37. Identificando os stakeholders

Fonte: ANAO – “Public Sector Governance: Strengthening Performance through Good Governance”. Better Practice Guide, june 2014.

A **participação ativa** dos *stakeholders* no desenvolvimento, implementação e fiscalização dos programas governamentais ajuda a construir a capacidade do governo em antecipar e responder a questões emergentes e a desenvolver soluções práticas e emergenciais para problemas complexos.

Além disso, a participação da sociedade cria resiliência na comunidade e nos indivíduos ao promover autoconfiança e a adaptação em situações de mudança. Outros benefícios da efetiva interação descritos a seguir:

- **Previsão de questões de grande significância** – Interação com os stakeholders ajuda a identificar tendências e questões importantes que influenciam no projeto de programas e políticas, planejamento corporativo e definição de prioridades.

- **Gerir riscos e oportunidades** – Ter uma perspectiva externa pode alertar o órgão da existência, e eventual importância, de riscos e identificar oportunidades de governança, ou melhoria de sistemas ou programas.
- **Definir objetivos** – Consultar os stakeholders é essencial para identificar e avaliar necessidades, para que os objetivos sejam mais significativos e sejam perseguidos da forma apropriada.
- **Monitoramento e avaliação de desempenho** – Tomar conhecimento das perspectivas e experiências de consumidores, outros órgãos do setor público ou outros fornecedores de serviços podem reforçar o monitoramento e avaliação de desempenho.
- **Informar a respeito de decisões tomadas** – Stakeholders, principalmente grupos profissionais ou industriais, podem contribuir para a base de conhecimento que suporta decisões e práticas de um órgão do setor público.
- **Aumentar a eficácia operacional** – A análise dos feedbacks de stakeholders (questionários, por exemplo) de processos e programas governamentais podem facilitar melhorias políticas e operacionais.
- **Desenvolver uma cultura de inovação e aprendizado** – A colaboração com stakeholders pode nutrir uma cultura de inovação na qual novas ideias e perspectivas são valorizadas.
- **Facilitar relações de benefício mútuo** – A interação direta com stakeholders pode melhorar os serviços comunitários e encorajar a adesão, além de reduzir os custos (stakeholders podem ajudar identificar riscos ou ineficiências dos programas, por exemplo).
- **Simplificar a resolução de conflitos** – A construção de confiança e deixar claro aos stakeholders o que poderá e o que não poderá ser feito deve minimizar a frequência e a severidade de problemas, além de simplificar a resolução de conflitos.

As tecnologias de comunicações abrem novas oportunidades para o compartilhamento de informações, consulta e colaboração entre o governo e os *stakeholders* e apresentam um desafio para os governos a utilizarem efetivamente. Os dados disponíveis online fornecem base para que indivíduos e organizações contribuam com as políticas e desenvolvimento de programas.

A participação da sociedade pode ter níveis de interação diferentes, conforme ilustrado no quadro abaixo:

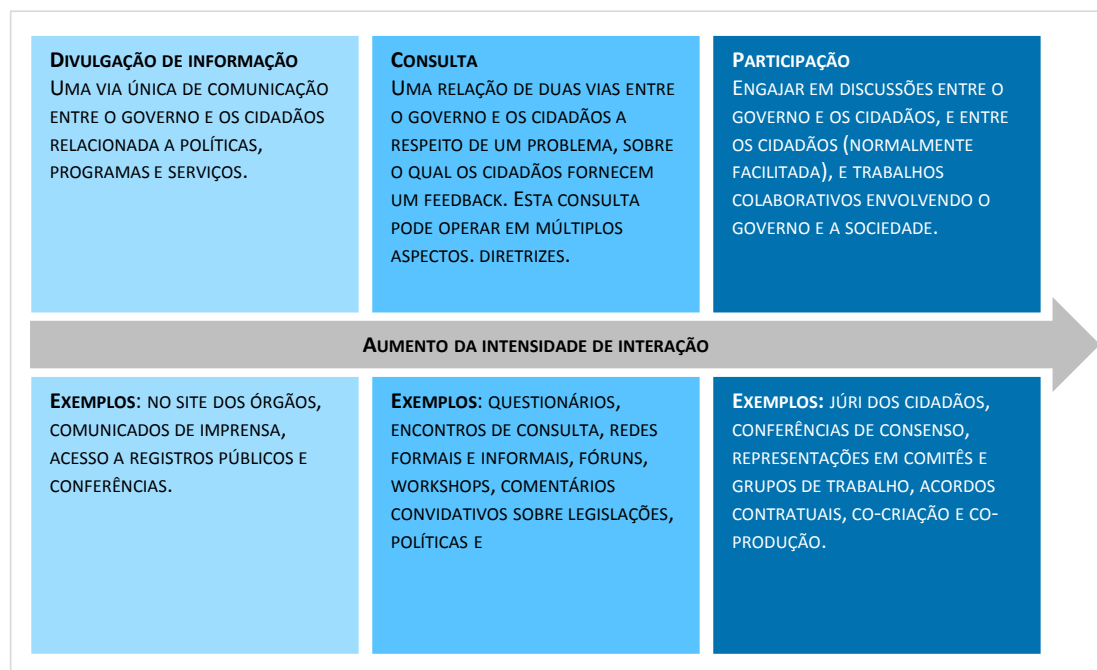


Figura 38. Níveis de interação da sociedade

Fonte: ANAO – “Public Sector Governance: Strengthening Performance through Good Governance”. Better Practice Guide, june 2014.

Lidar efetivamente com situações de conflitos de interesses demandam uma abordagem sistemática, com controles que forneçam garantias de que o processo de decisão não será comprometido por falta de imparcialidade. Os indivíduos são responsáveis por declarar seus conflitos de interesses, mas as organizações precisam criar um ambiente que os encoraje a fazê-lo, como:

- Definição de uma política de conflito de interesses e procedimentos;
- Encorajamento de declaração de conflitos de interesses por parte dos indivíduos;
- Aplicação de estratégias para administrar os conflitos e monitoramento e revisão dessas estratégias.

POSSÍVEIS CONFLITOS DE INTERESSE

- INTERESSES ECONÔMICOS E FINANCEIROS, TAIS COMO DÍVIDAS E ATIVOS;
- EMPREENDIMENTOS PRIVADOS OU FAMILIARES;
- COMPROMISSOS COM EMPREGOS SECUNDÁRIOS;
- FILIAÇÕES A ÓRGÃOS COM FINS LUCRATIVOS OU NÃO-LUCRATIVOS, POLÍTICOS, SINDICATOS OU ORGANIZAÇÕES PROFISSIONAIS E OUTROS INTERESSES PESSOAIS;
- OBRIGAÇÕES, PROFISSIONAIS OU PESSOAIS, À QUESTÕES COMUNITÁRIAS, ÉTNICAS, FAMILIARES OU RELIGIOSAS;
- INIMIZADES OU COMPETIÇÃO COM OUTRO INDIVÍDUO OU GRUPO;
- PARENTESCO OU OUTRA RELAÇÃO COM CLIENTES, EMPRESAS CONTRATADAS OU OUTROS FUNCIONÁRIOS TRABALHANDO NO MESMO ÓRGÃO, OU EM OUTRO ÓRGÃO RELACIONADO;
- HABILIDADES ALTAMENTE ESPECIALIZADAS EM UMA ÁREA ONDE A DEMANDA POR TAIS HABILIDADES É FREQUENTEMENTE MAIOR QUE A OFERTA;
- PROSPECÇÕES OU PLANOS ESPECÍFICOS DE EMPREGO PARA O FUTURO.

Figura 39. Possíveis conflitos de interesse

Fonte: ANAO – “Public Sector Governance: Strengthening Performance through Good Governance”. Better Practice Guide, june 2014.

TERCEIRO PILAR: COLABORAÇÃO - PASSOS PARA ATINGIR A BOA GOVERNANÇA

- Entendimento do ambiente entre as organizações (“cross-entity”) públicas*
- Promoção de performance e accountability entre as organizações*
- Estabelecimento claro de papéis, responsabilidades e arranjos de governança*
- Trabalho em busca de objetivos e outcomes comuns*
- Gestão compartilhada dos riscos*
- Facilitação da boa governança através de acordos formais*
- Desenvolvimento de parcerias fora do governo*

Cada vez mais, órgãos do governo estão procurando aumentar a colaboração entre duas ou mais organizações para desenhar e entregar programas e serviços para a população. A colaboração também ocorre de forma significativa entre barreiras jurisdicionais, exigindo parcerias entre o governo australiano e outras unidades governamentais. Comitês entre departamentos e forças tarefas são mecanismos comuns para facilitar e/ou gerenciar esforços colaborativos.

Colaboração significa se envolver efetivamente com outros para atingir benefícios mútuos e construir resiliência entre a sociedade e o governo. Permite que as entidades públicas troquem informação, façam o melhor uso dos recursos e consolidem o conhecimento para o benefício da melhor governança.

Uma colaboração de sucesso requer apreciação da responsabilidade das outras partes (objetivos claros, *outcomes* definidos e reconhecimento dos riscos e prestação de contas compartilhados).

O modelo de colaboração australiano envolve os seguintes conceitos:

Definições	
Conceitos presentes no pilar colaborativo do modelo de governança pública australiano	
<i>Whole of government</i>	Órgãos públicos trabalhando através de suas fronteiras para alcançar um objetivo conjunto ou uma resposta governamental integrada para uma questão em particular.
<i>Cross-entity Governance</i>	Acordos de governança entre dois ou mais órgãos do setor público com o objetivo de conduzir os negócios do governo (uma política, programa ou serviço, por exemplo).
<i>Lead Entity</i>	Espera-se, normalmente, de um órgão designado como “órgão líder”, tomar as rédeas de uma tarefa ou programa, e pode ser responsável por conduzir a performance, coordenação, monitoramento de processos e relatórios de performance para uma ação interorganizacional.
<i>Cross-entity agreement</i>	Relação documentada para a provisão de serviços, troca de informações, outras funções ou suportes administrativos, assinados por dois ou mais órgãos (uma troca de correspondências, um memorando de um entendimento ou um acordo de nível de serviço, por exemplo). Os termos de referência interorganizacional também podem ser considerados como um acordo interorganizacional.

Figura 40. Conceitos do pilar colaborativo da governança australiana

Fonte: ANAO – “Public Sector Governance: Strengthening Performance through Good Governance”. Better Practice Guide, June 2014

Os arranjos entre órgãos do governo podem ser formais ou informais, podendo ser construídos por arranjos escritos, comitês, protocolos compartilhados ou simplesmente acordos verbais. Em geral, os arranjos entre unidades de governo ocorrem devido à necessidade de:

- Promover uma relação colaborativa entre unidades e demonstrar um comprometimento de trabalhar em conjunto;
- Estabelecer um grau de controle ou de garantia em relação às atividades e responsabilidades de um outro órgão do governo;
- Aprimorar a prestação de contas, a transparência e a eficiência;
- Melhorar o conhecimento;
- Fornecer melhores serviços.

A experiência australiana demonstra que os principais fatores de sucesso para os acordos de colaboração são:

- Definição clara de responsabilidades e dos acordos de governança;
- A existência de um objetivo comum entre as unidades;
- Claro acordo de financiamento;
- Gestão dos riscos compartilhados;
- Monitoramento e avaliação compartilhados com claro foco nos objetivos comuns e nas contribuições de cada unidade.
- Formalização dos arranjos de governança

A colaboração com atores de fora do governo para otimizar os resultados dos serviços públicos se torna cada vez mais relevante, tanto com as empresas do setor privado como com organizações sem fins lucrativos. O principal desafio nesse tipo de parceria é obter dos parceiros externos a abertura, transparência e prestação de contas esperada no uso de recursos públicos. Os melhores resultados são atingidos quando o alinhamento de interesses entre as partes envolvidas é maximizado, isto é, quando os objetivos dos setores público e privado estão mais alinhados.

Outro desafio para as colaborações entre governo e o setor privado é estabelecer parcerias que vão além do tradicional modelo de contrato por serviço, que é comum ao setor privado. Algumas estratégias para aumentar o potencial de maximizar os resultados da parceria incluem: i) mudar o modelo de contrato para um modelo baseado em resultados (*outcomes*) e não nos processos; ii) definir como os riscos financeiros são compartilhados; iii) envolver as potenciais parcerias desde as etapas de desenvolvimento dos programas e políticas e não apenas nas fases finais de entrega dos serviços.

3.3.2 Anexo: Casos Práticos⁶²

O estado de Victoria, na Austrália, possui uma vasta experiência de iniciativas que buscam melhorar a coordenação e integração entre os serviços do governo para a comunidade. Os principais pontos comuns de destaque entre elas são:

- Criação de novas formas de trabalho em conjunto entre as organizações, como parcerias entre agências com objetivos comuns e comprometimento de todas as partes com as estruturas, processos e papéis estabelecidos;
- Novas formas de entregar os serviços para a população de forma integrada

⁶² STATE SERVICE AUTHORITY – Victorian Approaches to Joined up Government. State Government Victoria, 2007.

- *Programa “Changing Lives”*

O programa *“Changing Lives - A New Approach to Family Violence”* (Mudando Vidas – Uma nova abordagem para a violência familiar) demonstra como múltiplas agências de governo trabalham de forma conjunta para reformar o sistema do estado contra o problema da violência familiar. O governo de Victoria investiu em uma iniciativa para desenvolver um sistema integrado, cujo objetivo era melhorar a segurança de mulheres e crianças que já sofreram violência e reduzir a incidência de novos casos de violência familiar. Anteriormente à reformulação, o sistema era fragmentado, o que dificultava a resposta do governo aos casos de violência familiar.

Através desta iniciativa, diversas melhorias ao sistema proteção contra a violência familiar foram implementadas, como por exemplo: maiores opções de habitação e apoio para mulheres e crianças; novas acomodações para situações de crise; programas de mudança de comportamento para agressores; programas de intervenção prévia para homens com comportamento violento.

A iniciativa é supervisionada por cinco ministérios e um Comitê Interdepartamental, com membros dos seguintes departamentos: Victorian Communities, Human Services, Justice, Victoria Police. Uma Unidade de Coordenação contra a Violência Familiar foi criada dentro do Departamento de Comunidades de Victoria para oferecer apoio à iniciativa e às estruturas de governo.

- *Programa “Go for your life”*

A estratégia de governo *“Go for your life”* reúne diversos departamentos que colaboram para coordenar atividades e intervenções para promover hábitos de alimentação saudáveis e atividades físicas na população. O *“Go for your life”* é considerado uma iniciativa *“Whole of Government”*, ou seja, que envolve diversos setores de governo, designada a coordenar abordagens multi-níveis e multi-setoriais.

A iniciativa contém atividades como:

- Comunicação e fornecimento de informação, campanhas de mídia e centros móveis de educação;
- Programas para encorajar as pessoas a serem mais ativas fisicamente e a se alimentarem de forma mais saudável;
- Iniciativas para alterar o ambiente para que apoie a alimentação saudável e as atividades físicas.

O *“Go for your life”* também possui mecanismos para engajar todos os stakeholders relevantes e para coordenar tanto investimentos governamentais quanto não governamentais, limitando duplicações e desenvolvendo os programas a partir de atividades já existentes.

A iniciativa é supervisionada por um Forum Ministerial e um Grupo de Liderança, com membros do Departamento de Serviços Humanos, Educação, Sustentabilidade e Meio Ambiente.

- *Programa “World Class Service”*

O “World class service” tem o objetivo melhorar o ambiente de negócios, economizando tempo e recursos gastos na condução dos negócios através da simplificação dos processos de solicitação de permissões e de prestação de contas das empresas com o governo.

Para simplificar estes processos, foi criada uma visão de governo “centrada em negócios”, onde “qualquer ponto de entrada é o correto ponto de entrada”. Assim, as empresas tem maior facilidade para acessar as informações relevantes, aplicá-las às suas circunstâncias e completar transações. A iniciativa criou uma rede de serviços integrada para todas as questões regulatórias, nas esferas federal, estadual e local.

3.3.3 Principais lições aprendidas

Na pesquisa documental sobre este caso, pôde-se depreender que o país possui vasta experiência em iniciativas de coordenação e integração, que buscam melhorar a entrega de serviços para a comunidade através de novas formas de trabalho colaborativo entre as organizações, estabelecendo parcerias entre agências com objetivos comuns.

Pode-se destacar nas reformas no setor público australiano tanto a existência de um planejamento bem delineado da Reforma do setor público, quanto a preocupação com a manualização do modelo e dos procedimentos:

- **Existência de um Programa de Reforma do setor público:** Foi construído um programa de reforma, que se iniciou pela elaboração de um diagnóstico, seguido pela definição dos objetivos e das diretrizes.
- **Orientações de Boas Práticas:** Elaboração de um Modelo de governança e boas práticas, de julho de 2014, baseado em três pilares: i) Orientação para o desempenho; ii) Abertura, Transparência e Integridade e iii) Colaboração Efetiva). O manual descreve detalhadamente como cada um dos pilares deve ser desenvolvido dentro dos órgãos do governo.
- **Manualização dos procedimentos:** Dentro do aspecto colaborativo, foram definidos procedimentos (como fazer um contrato, orçamentos, entre outros). Os manuais de procedimentos já existiam desde o início dos anos 2000, Após a elaboração do programa de reforma e do manual de boas práticas, os manuais foram resjustados.

3.4 NOVA ZELÂNDIA



SÍNTESE EXECUTIVA

A Nova Zelândia é vista como referencial internacional em termos da qualidade de seus serviços públicos. O governo empreendeu grandes esforços para o desenvolvimento de um modelo de **Governança Colaborativa**, capaz de servir como um instrumento para orientar a abordagem dos desafios complexos enfrentados pelo governo e pela sociedade neozelandesa. Um exemplo bem-sucedido do esforço colaborativo na esfera federal são os Planos de Ação formulados para combater os 10 Resultados Desafiadores definidos como prioridade de governo. O destaque desses planos é a integração permanente entre resultados, estratégias e ações, através de uma governança compartilhada entre todos os agentes relevantes e do monitoramento de indicadores gerais dos resultados pretendidos.

3.4.1 *Better Public Services*

O setor público da Nova Zelândia encara crescente expectativa da sociedade por **melhores serviços públicos**, principalmente em um contexto de uma maior restrição fiscal. Existe uma demanda da sociedade por melhorias em como o governo encara os **problemas complexos** e de **longo prazo** que afetam os neozelandeses. A necessidade de fazer mais com menos exigiu aumento da produtividade, maior inovação e agilidade para fornecer os serviços públicos. As agências e órgãos do governo precisaram mudar, desenvolver novos modelos de negócios, trabalhar em conjunto e desenvolver novas tecnologias para **atender aos desafios emergentes**.

Nesse contexto, foi lançado em março de 2012 o *Better Public Services* (ou Melhores Serviços Públicos) buscando fortalecer os serviços prestados pelo governo e, ao mesmo tempo, enfraquecer a fragmentação e a ineficiência das agências. Espera-se, dessa forma, atingir um governo mais resiliente, de alta performance, confiável e que entregue os melhores resultados.

O *Better Public Services* foi criado através do “*BPS Advisory Report*”, relatório que forneceu recomendações de mudanças, tais como:

- Administrar o setor público como um **sistema focado em alguns poucos resultados prioritários** que farão a diferença para os neozelandeses (e não como um conjunto de agências individuais, onde cada uma busca seus próprios objetivos);
- Fortalecer a **capacidade de liderança**;
- Se afastar de uma cultura onde o “*value for money*” é uma consideração secundária e se aproximar de um ambiente onde os **servidores públicos são motivados a melhorar e inovar continuamente**.

- *Os Resultados Desafiadores:*

Baseado nos pilares do *Better Public Services*, o governo definiu 10 resultados desafiadores (dentro de cinco áreas de resultado alinhadas com as prioridades de governo) a serem cumpridos nos cinco anos seguintes. Os resultados e as metas definidas representam um desafio e exigem que o setor público crie oportunidades e novas formas de trabalhar em conjunto para entregar melhores serviços públicos.

Para cada Resultado Desafiador foi, então, formulado um Plano de Ação dentro das premissas colaborativas do programa da reforma, justificando sua importância, estabelecendo as estratégias e ações para sua implantação, descrevendo sua governança e, finalmente, identificando os elementos de monitoramento e avaliação.

O grande destaque do modelo dos Resultados Desafiadores é que os Planos de Ação observam, ao longo de todo o processo de implantação, a *integridade* do Resultado, através da interação permanente *resultados-estratégias-ações*, de uma *governança* com a participação de *todos os agentes relevantes*, e de um monitoramento-avaliação com base nos *indicadores gerais* do correspondente resultado

Ministros e chefes executivos do setor público são responsabilizados pelo atingimento dos resultados específicos e pela transparência das informações relativas ao progresso de seus resultados.

- *Exemplo: Resultado Desafiador 1: Reduzir o número de pessoas atendidas por benefícios trabalhistas há mais de 12 meses.*

O primeiro dos 10 Resultados desafiadores é “Reduzir a dependência de longo prazo dos benefícios trabalhistas”. O esquema abaixo mostra os desdobramentos do desafio em resultados intermediários e em ações.

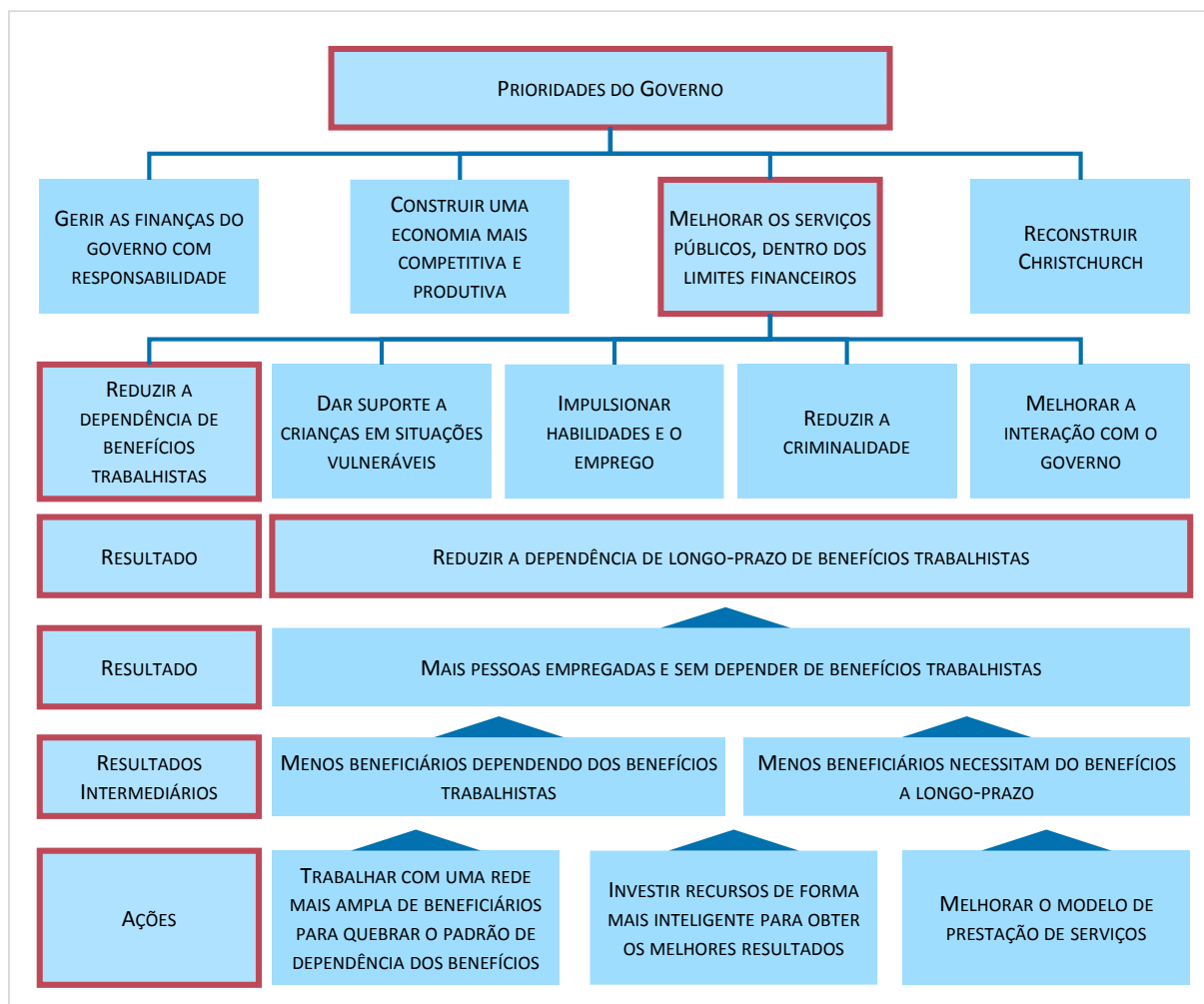


Figura 41. Exemplo do plano de ação: "Reduzir a dependência de benefícios trabalhistas"

Fonte: New Zealand Government. Delivering Better Public Services: Reducing long-term welfare dependence – Result Action Plan, 2012.

Detalhamento do Plano de Ação:

1. **Desafio:** Qual é o desafio, objetivos e resultados esperados?

Desafio: Reduzir o número de pessoas que recebem continuamente os benefícios trabalhistas. As pessoas atendidas por benefícios como auxílio desemprego serão conduzidas ao programa "Job Seeker Support".

2. **Alcançando os resultados:** Quais são as estratégias e ações para atingir os resultados?

As estratégias para atingir objetivo (reduzir a dependência de benefícios trabalhistas) são as seguintes:

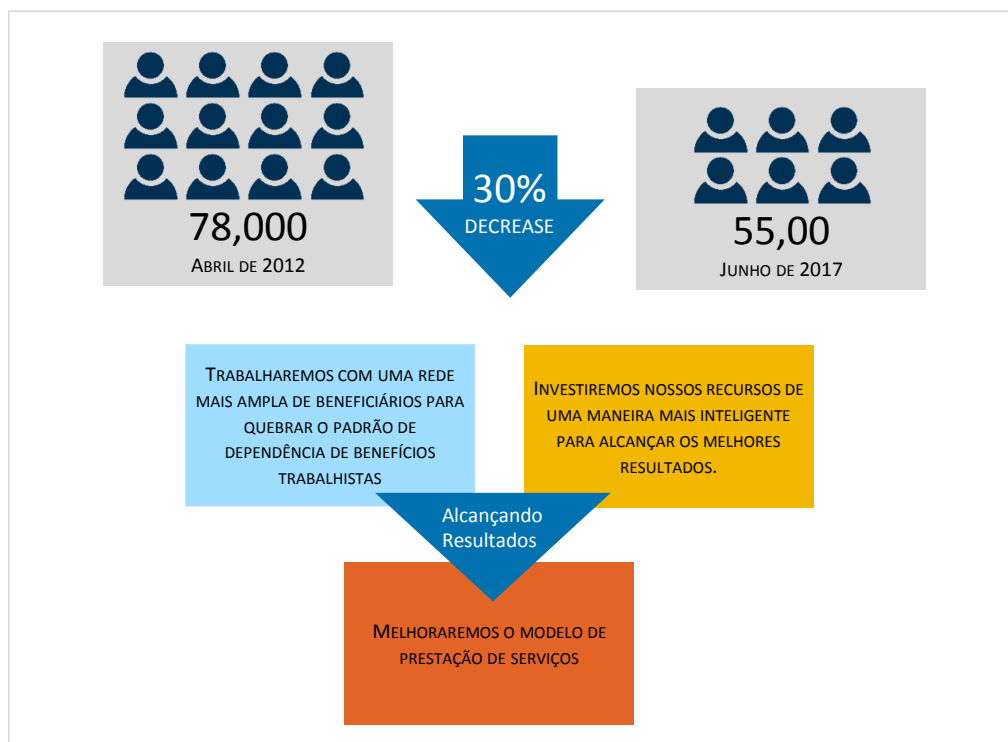


Figura 42. Estratégias para alcançar o objetivo

Fonte: New Zealand Government. *Delivering Better Public Services: Reducing long-term welfare dependence – Result Action Plan, 2012*

Para cada estratégia, foram definidas as seguintes ações:



Figura 43. Ações vinculadas a cada estratégia

Fonte: New Zealand Government. Delivering Better Public Services: Reducing long-term welfare dependence – Result Action Plan, 2012

3. Trabalhando juntos para atingir os resultados: Como será a governança?

A partir do entendimento de que o desafio em questão não é influenciado apenas pelo sistema de benefícios em si (diversos outros fatores estão relacionados, como por exemplo, as características pessoais, a economia e o mercado de trabalho, educação e treinamento, sistema de saúde, etc.), foi criado o *Social Sector Forum*, um grupo interdepartamental que compartilha a responsabilidade de entregar os resultados associados a esse desafio.

Os membros do fórum são:

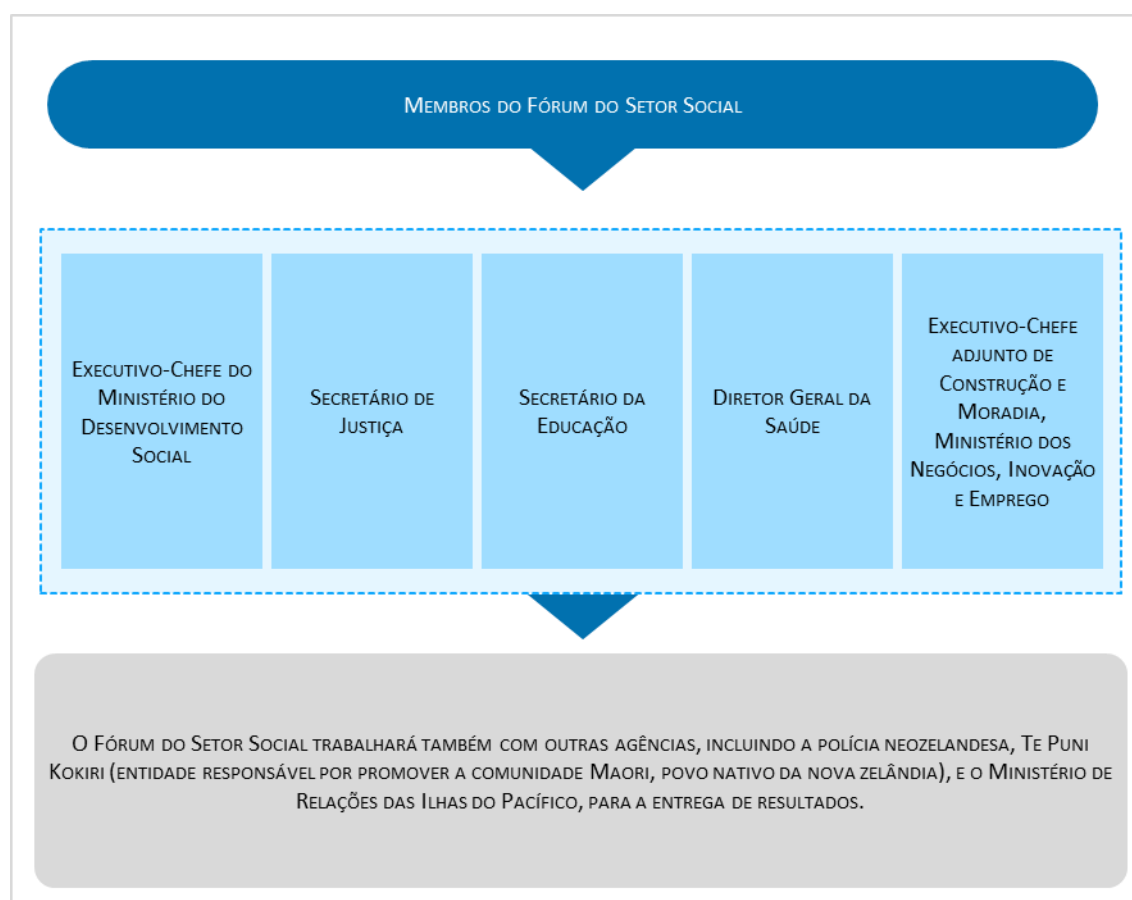
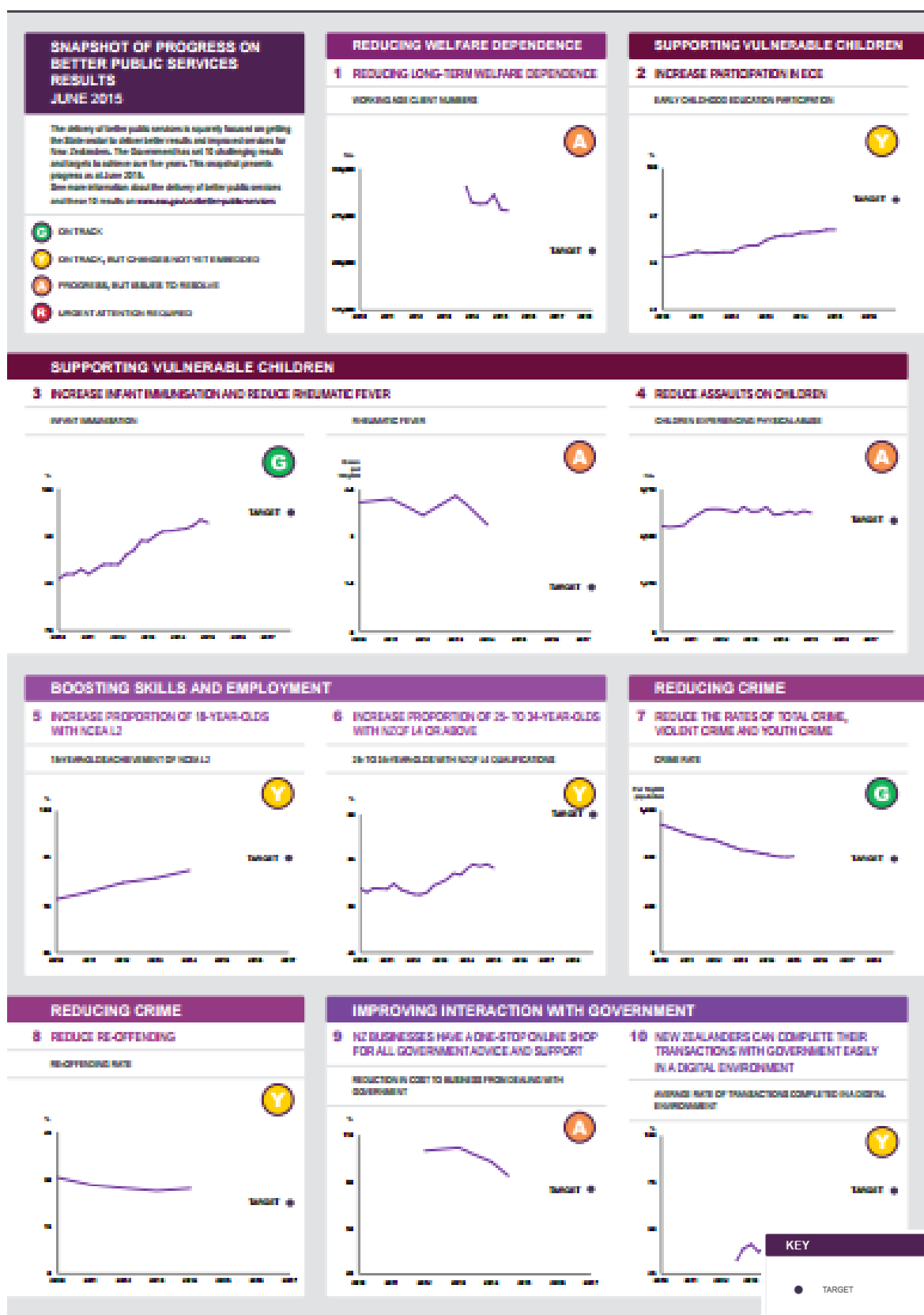


Figura 44. Governança do Desafio

Fonte: New Zealand Government. *Delivering Better Public Services: Reducing long-term welfare dependence – Result Action Plan*, 2012.

4. Monitorando os resultados: Como será feito o monitoramento?

Este desafio é monitorado por um único indicador: o número de pessoas que recebeu continuamente o benefício por mais de 12 meses. Os resultados são atualizados a cada 3 meses e divulgados no site do Ministério do Desenvolvimento Social. A figura a seguir ilustra como é feito o monitoramento dos resultados (exemplo de junho de 2015), que são categorizados em 4 níveis de execução, de acordo com o estágio de progresso em que o desafio se encontra.



REDUCING CRIME

8 REDUCE RE-OFFENDING

RE-OFFENDING RATE

IMPROVING INTERACTION WITH GOVERNMENT

9 NZ BUSINESSES HAVE A ONE-STOP ONLINE SHOP FOR ALL GOVERNMENT ADVICE AND SUPPORT

REDUCTION IN COST TO BUSINESS FROM DEALING WITH GOVERNMENT

10 NEW ZEALANDERS CAN COMPLETE THEIR TRANSACTIONS WITH GOVERNMENT EASILY IN A DIGITAL ENVIRONMENT

AVERAGE RATE OF TRANSACTIONS COMPLETED IN A DIGITAL ENVIRONMENT

KEY

- TARGET
- G ON TRACK
- Y ON TRACK, BUT CHANGES NOT YET EMBEDDED
- A PROGRESS, BUT ISSUES TO RESOLVE
- R URGENT ATTENTION REQUIRED

Figura 45. Relatório de progresso dos desafios

Fonte: State Services Commission. Disponível em: <http://www.ssc.govt.nz/bps-results-for-nzers>; Acessado em 02/02/2016.

3.4.2 Better Connected Services for Kiwis

Outro programa desenvolvido pela Nova Zelândia, o *Better Connected Services for Kiwis*⁶³ – com base em experiências internacionais e neozelandesas, visa à formulação de um modelo de Governança Colaborativa para o Governo da Nova Zelândia uma melhor compreensão do modo de trabalhar através das fronteiras organizacionais, considerando três módulos básicos:

- As relações de trabalho através de fronteiras organizacionais;
- Os papéis básicos desempenhados pelos integrantes do trabalho colaborativo;
- A dinâmica de funcionamento do trabalho colaborativo.

Quanto ao primeiro módulo, observou-se a existência de um continuum de relações de trabalho, com variações em formalidade, intensidade do relacionamento, compartilhamento de informações e recursos, e grau de engajamento, conforme gráfico seguinte:

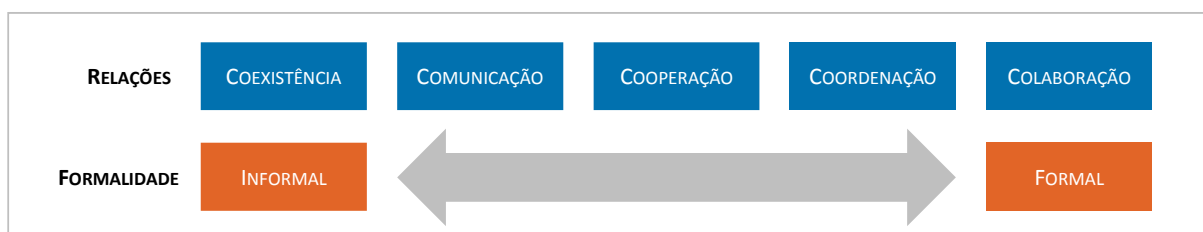


Figura 46. Continuum do trabalho interorganizacional

Fonte: WHO – Health in all policies: training, 2015

Não há relação de trabalho inerentemente superior a qualquer outra: a opção mais apropriada será determinada pela complexidade do problema, os objetivos perseguidos e a natureza do trabalho. Todavia, em trabalhos de elevada complexidade envolvendo ação interorganizacional, tende a prevalecer modos de relação de trabalho mais robustos, especialmente os três últimos à direita do espectro: a cooperação, a coordenação e a colaboração.

O segundo módulo destaca os **diferentes papéis** assumidos pelos participantes da operação da Governança Colaborativa, distinguindo-se (i) o empreendedor público; (ii) os companheiros de viagem; (iii) os anjos da guarda; e (iv) os clientes ou coprodutores

⁶³ EPPEL, E. et alii - *Better Connected Services for Kiwis*. Institute of Policy Studies, School of Government, Victoria University of Wellington, july/2008.

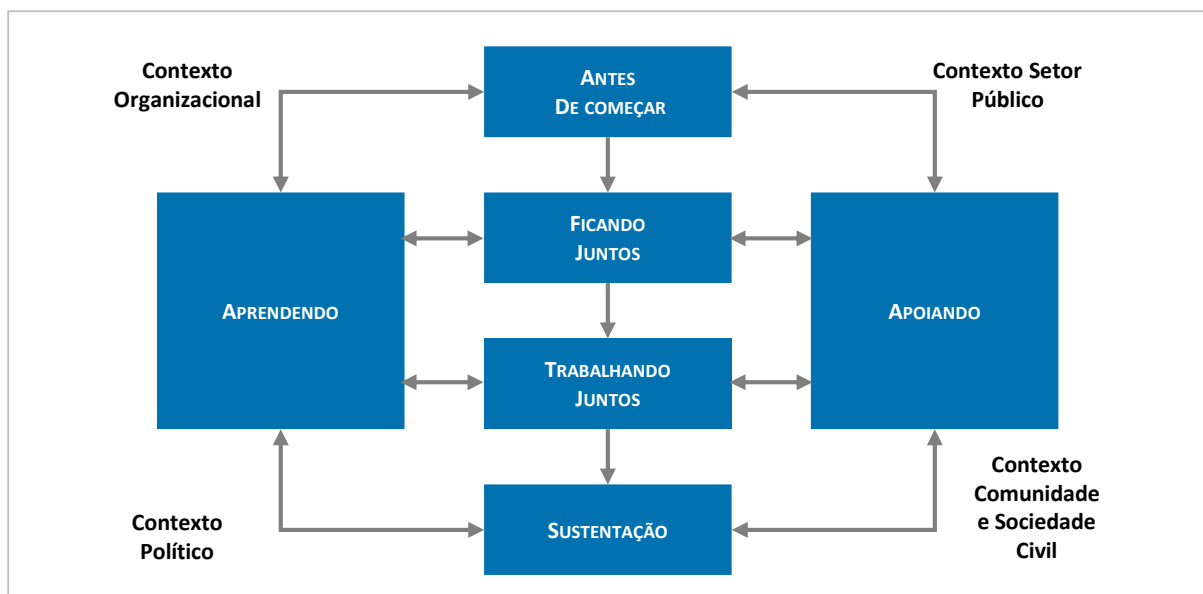


Figura 47. Serviços públicos compartilhados (dinâmica do funcionamento)

Fonte: EPPEL, É. Et alii – Better Connected Service for Kiwis (2008)

Esse conjunto de papéis – nenhum dos quais está inerente e permanentemente alocado a um indivíduo específico – atua de modo a promover o equilíbrio de objetivos e demandas do processo de Governança Colaborativa, a combinar as relações verticais e horizontais do conjunto e a criar novas formas de trabalho que envolva o conjunto das partes.

3.4.3 Principais lições aprendidas

Da análise da experiência neozelandesa, quatro pontos se destacam no tocante ao planejamento das reformas e a ênfase na colaboração:

- O programa de reforma da Nova Zelândia, assim como o australiano, partiu da elaboração de um plano bem delineado contendo **diretrizes para a atuação do setor público**.
- **Foram elaborados planos de ação para os principais desafios estratégicos do governo** (complexos e inter-setoriais), e o seu diferencial foi o foco em poucos resultados prioritários e a manutenção da integração permanente entre resultados, estratégias e ações, através de uma governança compartilhada entre todos os agentes envolvidos e do monitoramento dos indicadores referentes aos resultados.
- **O modelo colaborativo** surgiu a partir do mapeamento de práticas já existentes em órgãos do próprio governo. Tais práticas começaram a surgir antes mesmo da elaboração do modelo de reforma do governo neozelandês, que as incorporaram e consolidaram.
- Servidores públicos motivados a melhorar e **innovar continuamente**, principalmente através da elaboração de novas formas de colaboração e trabalho em conjunto.



SÍNTESE EXECUTIVA

O Chile é considerado o país mais avançado da América Latina na implementação da gestão para resultados, de acordo com estudo comparativo elaborado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento em 2011. O seu sucesso é atribuído à perseverança e à continuidade das inovações gerenciais, com destaque para o **sistema de monitoramento e avaliação de políticas públicas**. O sistema introduziu mecanismos que promovem a objetividade, a imparcialidade e a confiança nos processos de avaliação dos seus resultados. A participação de especialistas externos (consultores e acadêmicos) contribui para garantir sua validade e confiança. O modelo chileno de **avaliação de pessoas** também é destaque entre os países da América Latina e os Programas de Melhoria da Gestão associam o cumprimento de metas e objetivos à um incentivo de caráter monetário para os servidores.

3.5.1. Sistema Chileno de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas

O Chile é tido como o país mais avançado da América Latina na implementação da gestão para resultados⁶⁴. Um dos destaques do modelo chileno é o sistema de monitoramento e avaliação.

Formalmente introduzido em 2000, o sistema de monitoramento e avaliação chileno é coordenado pela Direção Geral de Orçamento do Ministério das Finanças (DIPRES). Desde a década de 1990, o DIPRES teve papel fundamental de suporte ao desenvolvimento e implementação das ferramentas de monitoramento e avaliação. As ferramentas que compõe o sistema estão listadas na figura a seguir:

⁶⁴ LÓPEZ, G.; MORENO, G. – Gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y Caribe. BID. Washington, DC, 2010. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37544979>. Acessado em 14/01/2016.

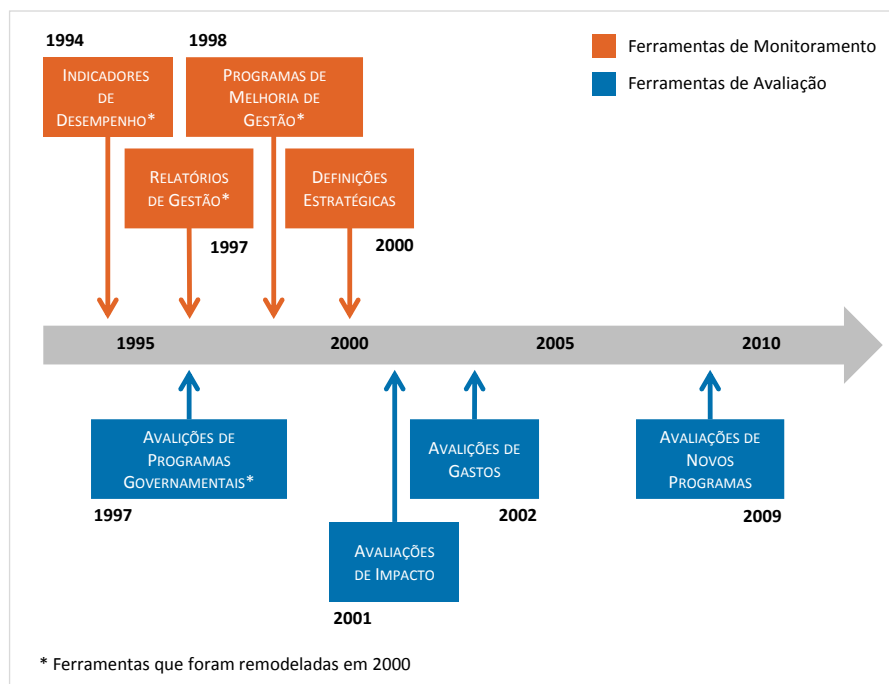


Figura 48. Evolução das ferramentas de monitoramento e avaliação

Fonte: Banco Mundial. Laguna, M. I. D. - Chile's Monitoring and Evaluation System; 2014

• Dimensões de Monitoramento

- **Definições Estratégicas:** Foram introduzidas em 2000 para fornecer informações sobre a missão de cada organização, objetivos estratégicos e produtos (os bens e serviços fornecidos), e seus clientes, usuários e/ou beneficiários. Anualmente, as instituições públicas devem preparar suas definições estratégicas com base nas informações fornecidas no ano anterior. Também devem ser levadas em consideração as **prioridades de governo**, definidas pela MINSEGpRES (Ministério da Secretaria Geral da Presidência), e as **prioridades orçamentárias** definidas pelo DIPRES (Ministério das Finanças) na proposta de lei orçamentária submetida ao congresso.
- **Indicadores de Desempenho:** São medições quantitativas que refletem as metas e resultados que devem ser atingidas anualmente por cada instituição. Os indicadores são desenhados por cada instituição, porém de acordo com formatos e critérios definidos pelo DIPRES. Os indicadores podem ser orientados para os processos, produtos ou resultados e devem ser capazes de medir a efetividade, eficiência, economia ou qualidade dos serviços. Para cada indicador, é exigido o produto estratégico vinculado, a classificação do indicador, sua fórmula de cálculo, os meios de verificação, além de um campo para premissas e demais comentários (ver exemplo abaixo). As instituições devem notificar o DIPRES sobre os meios usados para verificar a validade das informações utilizadas e então os indicadores de *performance* são incluídos na proposta de lei orçamentária a ser enviada para aprovação do legislativo. O número de instituições que eram avaliadas passou de 72 para 150 entre 2001 e 2010. Nesse mesmo período, a média de indicadores por instituição passou de 3.8 em 2001 para 12.8 em

2004, passando para 8.6 em 2010. A redução observada nos últimos anos representou um esforço de priorizar a qualidade das métricas em detrimento da mera quantidade de indicadores e metas.

Produto estratégico vinculado	Avaliação integral do aprendizado
Indicador	Eficácia/Produto Percentual de estabelecimento que realizaram a prova SIMCE no ano t
Fórmula de cálculo	$(\text{Número de establecimientos educacionales con aplicación efectiva de Pruebas SIMCE en año t} / \text{Total establecimientos educacionales empadronados para aplicar Pruebas SIMCE en año t}) * 100$
2011	ND
2013	ND
213	99.03% $(7665/7740) * 100$
2014	96.50% $(7469/7740) * 100$
2015	97.51% $(7547/7740) * 100$
Ponderação	20%
Meio de verificação	Relatório de apuração da prova SIMCE 2015 nos estabelecimentos educacionais elaborado pela divisão de avaliação da qualidade do aprendizado
Premissas	-
Comentários	São considerados estabelecimentos educacionais aqueles cujo relatório de matrículas tenha sido incorporado à base de dados SIGE do MINEDUC, além de ter sido validado pelo corpo de funcionários da agência. Para o cálculo deste indicador foram excluídos a aplicação das provas amostrais

Figura 49. Exemplo de Indicadores de Desempenho do Ministério da Educação.

Fonte: DIPRES - Formulario Indicadores de Desempeño Año 2015; 2015.

- **Relatórios de Gestão:** São preparados por cada instituição seguindo formatos e critérios definidos pelo DIPRES e enviados anualmente ao congresso. Contemplam amplo conjunto de informações institucionais, entre elas: estrutura organizacional, definições estratégicas, gestão de recursos humanos, gestão financeira, descrição e justificativa do cumprimento das metas e links entre essas informações e os recursos orçamentários utilizados.
- **Programas de Melhoria da Gestão (PMGs):** Foram criados em torno de cinco áreas de gestão definidas pela DIPRES (Recursos humanos, qualidade do serviço para o usuário, planejamento e controle, administração financeira e questões de gênero). Os ministérios e agências que atingirem as melhorias nessas áreas, avançam para um estágio posterior que inclui a certificação ISO-9000.

Indicadores e metas específicos são acordados entre o DIPRES e cada instituição para que estas sejam capazes de aprimorar a sua capacidade gerencial e performance organizacional. A avaliação do progresso é feita por uma rede de especialistas e monitorada por um Comitê Tri-Ministerial (Ministério do Interior, DIPRES e MINSEGPRES).

Os resultados anuais dos PMGs são vinculados a incrementos nos salários e são levados em consideração quando os recursos das agências precisam ser discutidos na formulação orçamentária.

A figura a seguir ilustra as relações entre os diferentes atores ao administrar e implementar ferramentas de monitoramento no sistema chileno entre 2000-2010:

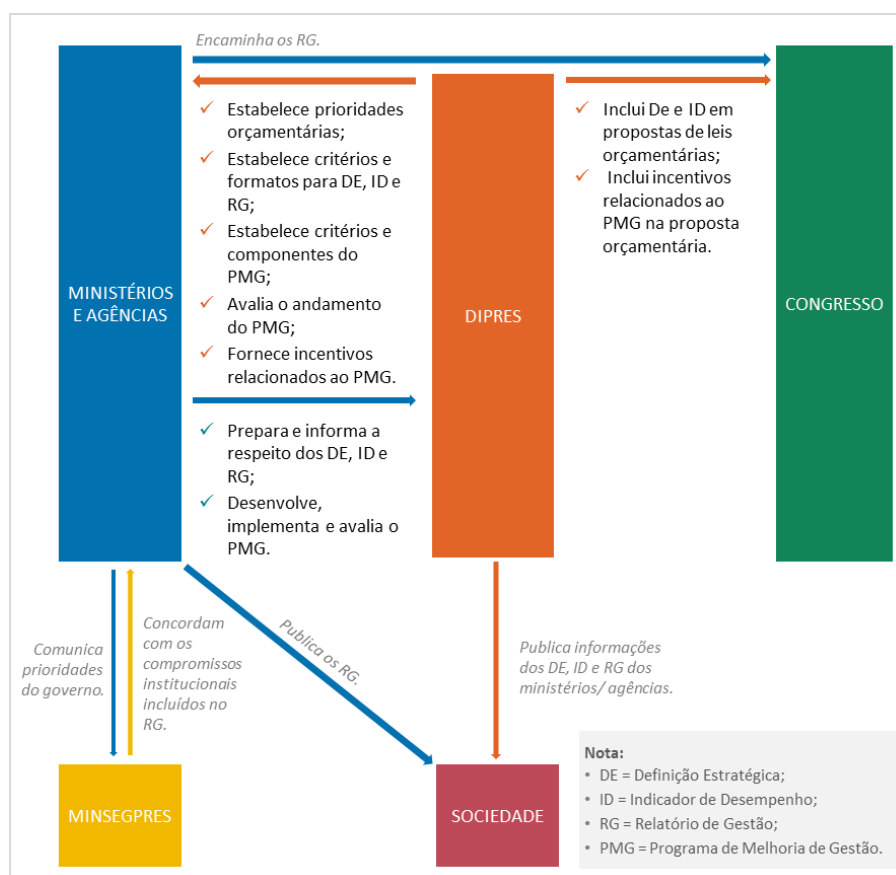


Figura 50. Ferramentas de monitoramento e os atores envolvidos

Fonte: Banco Mundial. Laguna, M. I. D. - Chile's Monitoring and Evaluation System; 2014

• Dimensões de Avaliação

- **Avaliação dos Programas do Governo:** Conduzidas por painéis de três especialistas externos (incluindo um especialista em avaliação de práticas, um especialista no setor que está sendo avaliado e outro especialista em gestão pública). Baseados em “frameworks lógicos” (que mapeiam os fundamentos de cada programa), os especialistas avaliam a solidez dos programas, dos objetivos, da organização e gestão interna e dos resultados. As avaliações normalmente começam em janeiro e duram aproximadamente seis meses, assim, seus *insights* podem ser utilizadas para a formulação orçamentária do ano seguinte.
- **Avaliações de Impacto:** Determinam como os programas públicos afetam seus beneficiários. Em geral, são feitas 18 meses após a implementação, baseadas numa combinação de

informações qualitativas e quantitativas e são usadas abordagens metodológicas completamente diferentes das avaliações anteriores. Ao invés de “frameworks lógicos”, as avaliações de impacto são baseadas em métodos experimentais, nos quais os avaliadores comparam dois grupos: a população beneficiada pelo programa e outro grupo de pessoas que não recebeu os bens e serviços fornecidos. Os avaliadores também medem as variáveis estudadas antes e depois do programa ter sido implementado, para eliminar potenciais vieses causados por fatores externos.

Um exemplo de avaliação de impacto realizada pelo governo do Chile foi a “Avaliação de Impacto dos Programas de Alimentação Escolar”⁶⁵ (imagem ao lado), realizado em 2013 que continha:

- » Os antecedentes do programa a ser avaliado;
 - » A avaliação do formato do programa;
 - » Aspectos institucionais e da organização e gestão;
 - » Avaliação do uso de recursos do programa;
 - » Avaliação de resultados s nível de produto;
 - » Avaliação dos resultados intermediários e finais;
 - » Conclusões e recomendações.
-
- **Avaliações de Gastos:** O objetivo não é avaliar um determinado programa ou agência, e sim todo o conjunto de instituições que interagem em uma determinada política setorial. São avaliados diversos fatores, como as relações entre os objetivos setoriais e das instituições, processos gerenciais, estruturas organizacionais e funções, e serviços e produtos fornecidos.
 - **Avaliação de novos programas:** Visam fornecer linhas de base mais efetivas para a avaliação da performance futura de novos programas. Essas avaliações incluem a seleção de um grupo de controle desde o início e são planejadas para cobrir um período de avaliação de 2 a 3 anos. Esse tipo de avaliação recebe suporte técnico do Departamento de Economia da Universidade do Chile.

Todas as descobertas e recomendações obtidas através das várias ferramentas de avaliação são enviadas ao legislativo e divulgadas publicamente através do site da DIPRES. No governo central,

⁶⁵SCL Econometrics - Evaluación de Impacto de los Programas de Alimentación de la JUNAEB, del Ministerio de Educación; 2013.

os resultados são discutidos entre os ministérios/agências envolvidos e o DIPRES para determinar se os programas necessitam de pequenos ajustes, modificações na sua formulação ou em algum dos seus sistemas de gestão, reorganizações substanciais, realocação entre as instituições ou até o seu término.

Uma vez finalizadas as avaliações, as instituições desenvolvem, junto ao DIPRES, planos de trabalho que definem compromissos a serem implementados nos próximos 2 ou 3 anos. As instituições relatam o progresso dos compromissos nos Relatórios de Gestão dos anos seguintes.

A figura abaixo ilustra as ferramentas de avaliação e as interações entre os atores envolvidos:

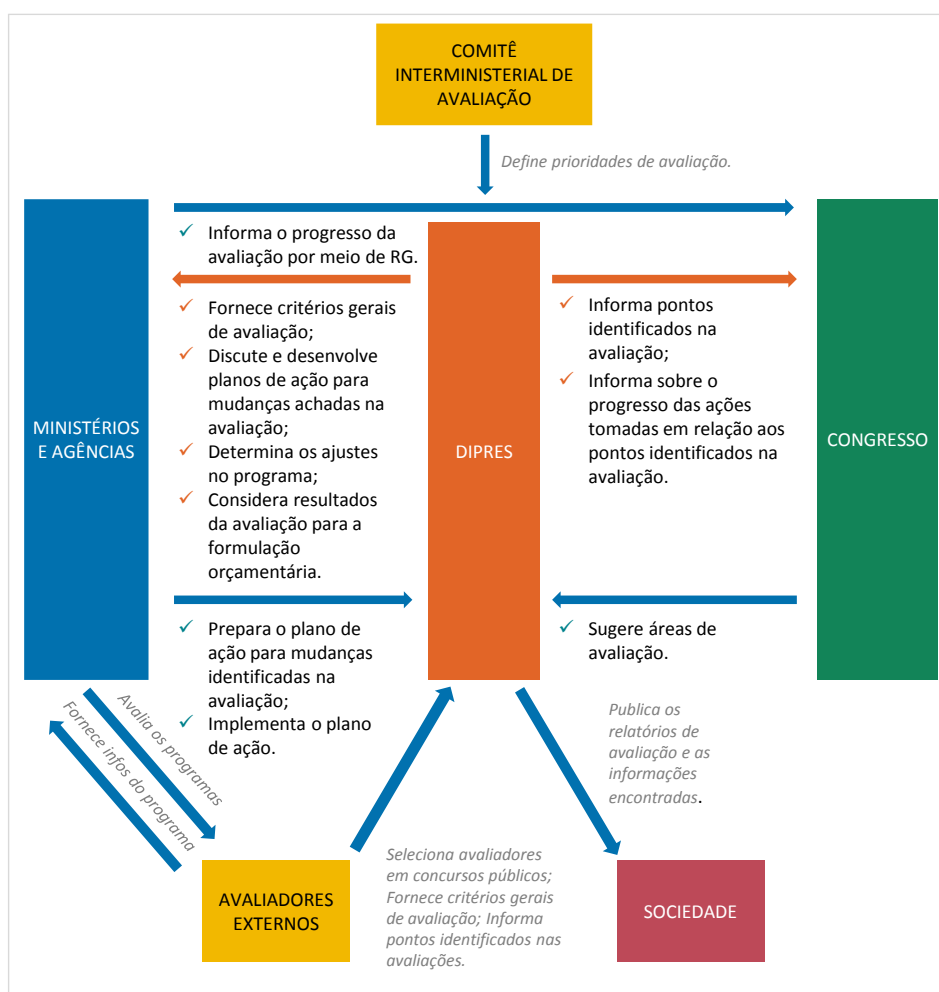


Figura 51. Ferramentas de avaliação e os atores envolvidos

Fonte: Banco Mundial. Laguna, M. I. D. - Chile's Monitoring and Evaluation System; 2014

Os ministérios e agencias são os principais responsáveis pela produção de informações relevantes para os processos de monitoramento e avaliação, porém, o DIPRES tem papel protagonista na condução de cada etapa do sistema:

- Orientar a elaboração de metas e indicadores de performance

- Dar a palavra final sobre como as avaliações devem ser conduzidas
- Definir um critério geral e procedimentos para selecionar avaliadores
- Coordenar a consolidação de informações
- Dar seguimento a melhorias institucionais
- Conectar os dados resultantes do monitoramento e avaliação com a preparação e proposta orçamentária subsequente

O modelo de chileno, que nasceu em 1993 com um projeto piloto para definição de indicadores de desempenho em cinco órgãos do Governo Federal, foi gradativamente aprimorado ao longo dos anos, e hoje se configura como um dos modelos de monitoramento e avaliação mais avançados da América Latina. A figura abaixo ilustra o processo de implementação do modelo.

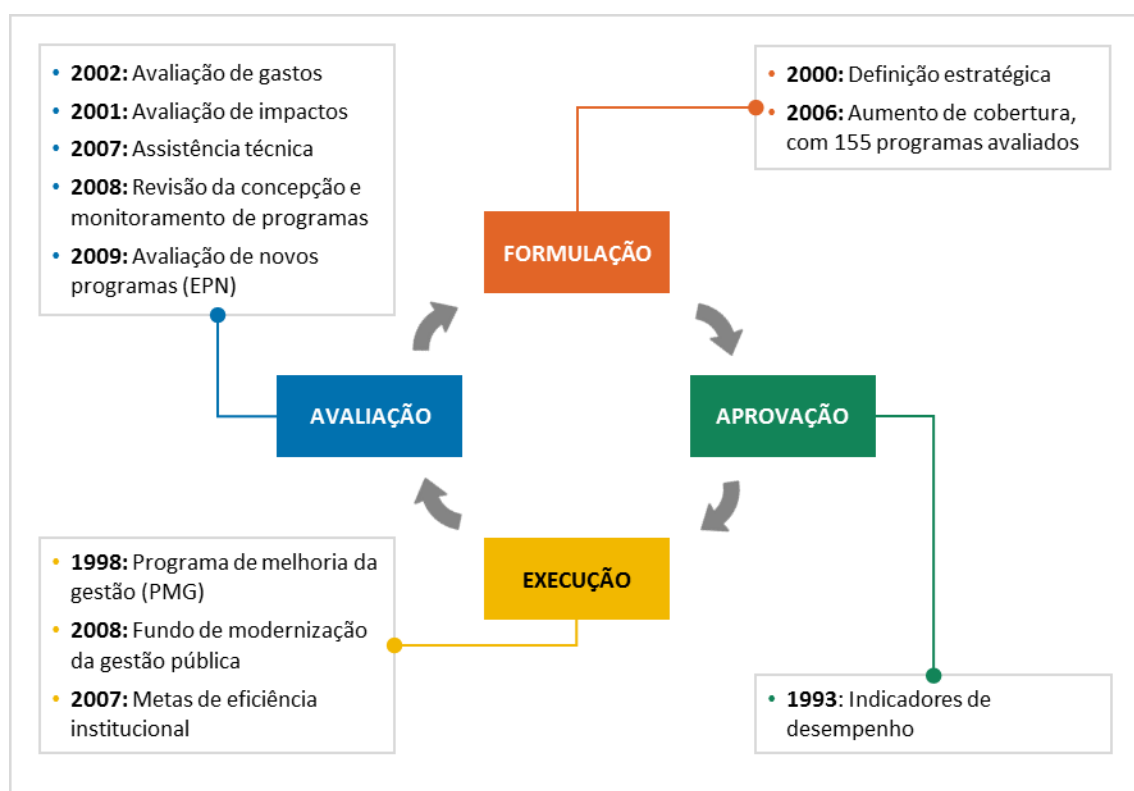


Figura 52. Sistema de Monitoramento e Avaliação

Fonte: Macroplan - Prospectiva, Estratégia & Gestão, com base em: DIPRES. Mesa, A. A. & Herrera, H. B. - Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central, 2010.

3.5.2. Sistema Chileno de Monitoramento e Avaliação de Pessoas

Na gestão pública chilena, o monitoramento e avaliação de pessoas busca, por meio de indicadores e relatórios, conhecer o avanço dos objetivos e das metas estabelecidas pelo governo nos diferentes órgãos governamentais. Assim, é possível identificar os pontos críticos relacionados ao desempenho

do funcionário público, dando feedbacks individuais e tomando medidas para mudar objetivos e metas estipuladas de acordo com os resultados obtidos do sistema de monitoramento e avaliação implementado.

O órgão do governo que é o principal encarregado pelo monitoramento e avaliação de pessoas é o DIPRES (Dirección de Presupuestos), que visa efetuar processos objetivos e que garantam critérios iguais a todos os funcionários avaliados. A seguir, é apresentado o Programa de Melhoria de Gestão (PMG), que utiliza as ferramentas citadas e estipula os critérios para a utilização de remuneração variável nos órgãos do governo.

- *Programas de Melhoria de Gestão (PMG)*

Os Programas de Melhoria da Gestão (PMG) nos serviços públicos associam o cumprimento de objetivos de gestão a um incentivo de caráter monetário para os funcionários. Desde 2014, os PMG cobriram um total de 194 instituições e mais de 87 mil funcionários, fazendo parte de um dos mecanismos de incentivo de remuneração do tipo institucional mais importantes aplicados na administração pública chilena. A partir de 2012, o incentivo monetário corresponde a 7,6% das remunerações se a instituição alcançou um grau de cumprimento igual ou superior a 90% das metas anuais estabelecidas, e de 3,8% se o cumprimento estiver entre 75% e 90%. A institucionalidade do PMG é definida por um Comitê formado pelos ministros do Interior, das Finanças e da Secretaria Geral da Presidência, que têm como função principal aprovar e avaliar os compromissos dos serviços. A DIPRES cumpre a função de Secretaria Técnica.

Em 2010, o PMG tinha 13 sistemas, dos quais 12 estavam centrados principalmente em processos, e o Sistema de Planejamento e Controle de Gestão, que correspondia à medição da gestão de serviços relevantes. Este último tinha um peso, em média, de somente 10% no PMG. Neste contexto, se definiu que o Sistema de Planejamento e Controle de Gestão seria equivalente a 50% do incentivo, impulsionando assim, o melhoramento da gestão através da medição de indicadores que dessem conta do trabalho de cada serviço. Além disso, permitiu-se a saída de todos aqueles sistemas que haviam completado suas últimas etapas de desenvolvimento, o que foi traduzido na redução do número de sistemas associados mais a processos que a resultados, e deu flexibilidade na área de gestão da qualidade.

Nos anos seguintes, as mudanças são ainda mais aprofundadas, e o processo de formulação estabelece uma ponderação de 60%, 80% e 100% nos anos de 2012, 2013 e 2014, respectivamente, para o Sistema de Monitoramento, mantendo os critérios de saída e flexibilidade na área de gestão de qualidade. Assim, em 2014, mais de 80% das instituições só contavam com o Sistema de Monitoramento, havendo completado a sua saída dos demais sistemas de gestão, o que será obrigatório e com uma ponderação equivalente a 100%. Abaixo está ilustrado um exemplo da avaliação por indicadores do Programa de Melhoramento da Gestão da Subsecretaria de Desenvolvimento Regional e Administrativo do Ministério do Interior e Segurança Pública chileno em 2013.

Tabela 1. Exemplo do Ministério do Interior e Segurança Pública: Cumprimento do PMG – 2013

ÁREA	SISTEMAS	ETAPAS DE DESENVOLVIMENTO				PRIORIDADE	PONDERAÇÃO	PONDERAÇÃO OBJETIVA	CUMPRIMENTO
		I	II	III	IV				
Planejamento/Controle de Gestão	Descentralização					Média	10%	10%	✓
	Igualdade de Gêneros					Pequena	5%	5%	✓
Planejamento/Controle de Gestão	Sistema de Monitoramento do Desempenho Institucional					Alta	80%	80%	✓
Gestão da Qualidade	Sistema de Gestão da Qualidade (ISO 9001)					Pequena	5%	5%	✓
Porcentagem total de cumprimento:									100%

Fonte: DIPRES - Cumplimiento Del Programa De Mejoramiento De La Gestión Año 2013; 2013

Tabela 2. Exemplo de indicadores que compõem o referido PMG

INDICADOR	PONDERAÇÃO DO FORMULÁRIO DE INCENTIVO	META 2013	ALCANÇADO	CUMPRIMENTO DO INDICADOR
% de funcionários municipais capacitados em áreas estratégicas em relação ao total de funcionários municipais do ano t	16%	1,22%	1,23%	100,82%
% de regiões com carteira de projetos de saneamento básico e aprovação de recursos para financiamento	12%	93,33%	93,33%	100,00%
Tempo médio de avaliação técnica de projetos apresentados ao Programa de Melhoramento de Bairros	8%	18,15%	12,30%	67,77%

Fonte: DIPRES - Cumplimiento Del Programa De Mejoramiento De La Gestión Año 2013; 2013

3.5.3. Principais Lições Aprendidas:

Os principais pontos positivos do modelo chileno de monitoramento e avaliação destacados pelo relatório do Banco Mundial em 2011⁶⁶ são:

- O modelo de monitoramento e avaliação contribuiu para desenvolver uma cultura orientada para resultados nos ministérios e agências do governo central. Hoje, os servidores entendem a relevância de se medir resultados, definir metas e avaliar o impacto de programas e políticas.
- Os dados produzidos pelas diversas ferramentas de monitoramento e avaliação são utilizados no processo decisório de políticas orçamentárias (como consequência, agências de alta performance estão mais sujeitas a ampliar sua parcela do orçamento, por exemplo).
- O governo chileno fez significativo esforço para utilizar os resultados das avaliações na tomada de decisões sobre políticas e gestão.

⁶⁶ Banco Mundial. Laguna, M. I. D. - Chile's Monitoring and Evaluation System; 2014

- O sistema de monitoramento e avaliação introduziu mecanismos que promovem a objetividade, a imparcialidade e a confiança nos processos de avaliação e nos seus resultados. A participação de especialistas externos (consultores e acadêmicos) no desenho e na implementação das avaliações contribuiu para aprimorar a *expertise* e garantir sua validade e confiança.
- É considerado alto o nível de institucionalização do sistema de monitoramento e avaliação dentro da administração governamental. Unidades de avaliação foram criadas dentro de praticamente todas as agências e ministérios do governo central.

Apesar dos avanços alcançados, de acordo com a avaliação do Banco Mundial, foram identificados alguns desafios:

- O controle pelo DIPRES do desenvolvimento e gestão das ferramentas de monitoramento e avaliação gerou uma perspectiva muito centrada em questões orçamentárias, focadas apenas em apoiar decisões de alocação de recursos e em controles burocráticos internos, deixando de fora outros fatores (como planejamento, resultados e participação do cidadão). As informações geradas pelas avaliações acabam sendo utilizadas apenas pelo DIPRES e são pouco aproveitadas pelo congresso ou a sociedade chilena como um todo.
- As agências e ministérios ficaram com pouca influência na definição de indicadores de performance e critérios de avaliação, já que houve forte centralização no DIPRES. Isso afetou significativamente a legitimidade do sistema dentro das agências e ministérios do governo.
- Algumas críticas em relação à qualidade de alguns relatórios de avaliação foram levantadas pelo Banco Mundial por não serem compatíveis com os padrões internacionais. Os relatórios também foram criticados por serem muito homogêneos para o contexto heterogêneo da administração pública chilena.
- Ausência de indicadores intersetoriais e de modelos de avaliação para situações em que várias instituições compartilham tarefas e responsabilidades.

Uma avaliação feita pelo Banco Interamericano Desenvolvimento⁶⁷ destaca o alto nível de confiabilidade do sistema de informações estatísticas sociais e econômicas chileno, sendo, porém, necessário avançar nas informações de carácter regional e local.

⁶⁷ Banco Interamericano de Desenvolvimento. García López, R. & García Moreno, M. - Gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe; 2010

3.6 COLÔMBIA



SÍNTESE EXECUTIVA

O país está no grupo de países da América Latina com capacidades avançadas de gestão para resultado, com **sistemas de planejamento e de monitoramento** comparativamente bem avaliados. Iniciativas de **envolvimento da sociedade civil nas discussões dos planos de desenvolvimento** regionais e nacionais (Conselhos de Planejamento) e de **movimentos de controle social** (como o “Bogotá como vamos”) permitem que a sociedade participe ativamente, acompanhe a evolução e avalie os resultados da administração pública.

3.6.1 Planejamento, Monitoramento e Avaliação

A Colômbia passou por importantes mudanças na gestão pública nas últimas décadas. A Constituição de 1991 estabeleceu uma série de diretrizes e normas para a reestruturação da administração pública. Os governos locais também incorporaram elementos da nova gestão pública. De acordo com a avaliação feita pelo BID (García López e García Moreno, 2010⁶⁸), a Colômbia está no grupo de países da América Latina com capacidades avançadas de gestão para resultado com sistemas de planejamento e de monitoramento avançados. No entanto, o país ainda enfrenta desafios importantes por exemplo na integração entre orçamento e planejamento.

- *Planejamento*

Desde 2002, o planejamento na Colômbia tem adotado um enfoque de gestão para resultados seja através dos planos de governo (Plano Nacional de Desenvolvimento) como através do plano de longo prazo (Visão Colômbia 2019).

A visão de longo prazo foi desenvolvida, em 2005, pelo governo, nos seus diferentes níveis, em consenso com setores da sociedade civil. O documento propõe quatro grandes objetivos e 17 estratégias em áreas como o crescimento econômico, eficiência do estado, capital humano e desenvolvimento social e territorial (DNP, 2005) e estabelece metas para 2019.

O Plano Nacional de Desenvolvimento é feito de quatro em quatro anos em cada nível de governo. No plano são estabelecidos objetivos, indicadores e metas, as quais são monitoradas anualmente. Há ainda o plano de desenvolvimento territorial (PDT), ferramenta que orienta as ações dos órgãos municipais ao longo de um período de governo.

⁶⁸ BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. GARCÍA LÓPEZ, R. e GARCÍA MORENO, M. - Gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe; 2010. Disponível em <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37544979>

O Departamento Nacional de Planejamento é a unidade de planejamento responsável pela implantação de uma visão estratégica para o país, pelo processo de formulação do Plano Nacional de Desenvolvimento e por coordenar as participações do Conselho Nacional de Planejamento, do Conselho Nacional de Política Económica e Social CONPES e dos outros atores da sociedade civil. O Conselho Nacional de Planejamento foi criado por mandato da Constituição da Colômbia 1991, como espaço de participação da sociedade civil na construção e formulação de políticas públicas, acompanhamento e avaliação dos Planos desenvolvimento.

O Plano Nacional de Desenvolvimento vigente (2014-2018 “Todos por um novo país”) está estruturado em três pilares do desenvolvimento: paz, equidade e educação. O plano estabelece estratégias transversais e regionais. São seis estratégias transversais: competitividade e infraestrutura estratégicas; mobilidade social; transformações do campo; segurança, justiça e democracia; bom governo e crescimento verde.

Em termos de articulação entre planejamento e orçamento, apenas a parcela do orçamento relativa ao investimento tem uma estrutura programática e guarda relação com os objetivos e estratégias dos programas, com indicadores de desempenhos e metas (García López e García Moreno, 2010).

- *Monitoramento e Avaliação*

Marco importante para a implementação da gestão pública para resultados, a Colômbia conta com um Sistema Nacional de Avaliação da Gestão e Resultados (Sinergia) para monitoramento e avaliação dos resultados e impactos das principais políticas, programas e projetos de investimento. O Sinergia possui 3 componentes principais: i) Monitoramento: Acompanha periodicamente o cumprimento das metas e objetivos do Plano Nacional de Desenvolvimento; ii) Avaliação: Análise abrangente da evolução e do impacto das principais políticas; e iii) Divulgação dos resultados e prestação de contas: disseminação dos resultados da avaliação e monitoramento de políticas públicas.

Além das metas e resultados do plano quadrienal do governo, são monitoradas as metas de médio e longo prazo (Visão Colômbia 2019, Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, etc). O Sinergia Territorial é uma estratégia institucional que busca acompanhar os resultados do PND no nível territorial e consolidar e expandir a cultura de monitoramento e avaliação no nível local.



Figura 53. Estrutura do Sistema Nacional de Avaliação de Gestão e Resultados

Fonte: Macroplan - Prospectiva, Estratégia & Gestão a partir de informações obtidas em <https://sinergiacy.dnp.gov.co>

Há uma agenda anual de avaliações, estabelecida pelo Departamento Nacional de Planejamento em conjunto com os demais órgãos do Governo Nacional, que define as políticas, programas e projetos que serão avaliados seguindo alguns critérios. A agenda de 2015 contou com 22 temas, distribuídos nas seis estratégias transversais do Plano Nacional de Desenvolvimento (2014-2018).

A implantação de avaliações efetivas conta com cinco fases, descritas a seguir:



Figura 54. Fases para a implementação de avaliações efetivas

Fonte: Macroplan - Prospectiva, Estratégia & Gestão a partir de informações obtidas em <https://sinergiacy.dnp.gov.co>

i. Definir a política a ser avaliada

- Desenho da avaliação junto com o processo de formulação de políticas públicas
- Identificação das necessidades do país em termos de avaliação de políticas públicas
- Definição da agenda anual da avaliação obtida através de um processo de priorização multissetorial

ii. Desenhar a estratégia de avaliação

- Análise e compreensão da estrutura da política a ser avaliada
- Identificação das necessidades de avaliação
- Definição do tipo de avaliação e a metodologia mais adequada

iii. Contratar a avaliação

- Contratação de um avaliador externo idôneo capaz de cumprir os termos solicitados

iv. Supervisionar o processo de avaliação

- Acompanhamento da implementação da avaliação
- Controle da qualidade dos resultados entregues

v. Publicar e disseminar os resultados da avaliação

- Socialização dos resultados da avaliação
- Implementação de um plano de ação para garantir o aprimoramento da política

3.6.2 Participação da sociedade civil

Participação, vista a partir da Constituição da Colômbia de 1991, é o exercício pleno da soberania popular em todos os campos. Pode-se definir as seguintes fases da participação: (1) Participação como conceito, (2) Participação na Decisão, (3) Participação na Gestão e (4) Participação no Controle. As fases podem ser desenvolvidas simultaneamente, dependendo da dinâmica dos atores sociais envolvidos⁶⁹.

⁶⁹ CNP - Planeación Participativa. Estrategia de Paz; 1999

O primeiro nível de participação diz respeito ao conceito, ideia, conhecimento ou compreensão. Esta primeira fase está relacionada com a capacidade humana de construir o futuro coletivamente através do planejamento participativo e estratégico, entendido como um direito e dever de todos. A participação na decisão refere-se ao direito de participar das decisões. A participação na gestão incorpora a participação dos cidadãos na elaboração de orçamentos e execução de recursos. Por fim, a participação dos cidadãos no controle da gestão pública deve ser muito mais ampla do que o controle dos recursos. A melhor maneira de fazer monitoramento e avaliação da gestão é conhecendo-a em toda as suas dimensões (da concepção à execução), garantindo maior eficiência da gestão pública.

O caso da Colômbia é tido como um exemplo de planejamento de médio prazo que incorpora participação da sociedade civil (García López e García Moreno, 2010). O planejamento participativo tem sido possível através da intervenção dos Conselhos de Planejamento, que são órgãos formados pela sociedade civil e com um porta-voz para um número de organizações de diversos setores ou grupos populacionais. Esses conselhos são o fórum para a discussão do Plano de Desenvolvimento da respectiva entidade territorial, municipal, departamental ou nacional. Trata-se de um processo integral no qual a sociedade civil participa desde a concepção do plano.

Contudo, ainda existem dificuldades no funcionamento dos Conselhos de Planejamento. O impacto na definição dos conteúdos dos Planos de Desenvolvimento tem sido menor do que o esperado. Em muitos municípios, os Conselhos foram criados apenas no papel, e sua participação é nula na formulação e monitoramento dos Planos de Desenvolvimento. A elaboração dos conceitos dos Planos de Desenvolvimento, por parte dos membros dos Conselhos, tem sido pouco valorizada, levando à perda de valor político e social da participação dos cidadãos. Observa-se que em muitos Conselhos de Planejamento os seus membros não representam com eficácia a população, ou ainda que a população desconhece o papel e a importância dos Conselhos e, por isso, não participam no processo de planejamento (Garzón⁷⁰, 2010).

- *Bogotá Como Vamos*

O “Bogotá Como Vamos” é uma iniciativa da sociedade civil criada em 1997 durante a campanha eleitoral distrital. O movimento surgiu da constatação de que grande parte das promessas feitas durante a campanha eleitoral não se concretizavam e que, por essa razão, a população já não se interessava por política. O objetivo é envolver toda a sociedade em um debate permanente sobre a cidade, juntando esforços para mantê-la no rumo certo e dar a todos os seus habitantes o melhor nível de vida possível. Trata-se de uma ferramenta que permite que a sociedade acompanhe e avalie a administração pública com o intuito final de melhorar a os vários indicadores do município e, ao mesmo tempo, ajudar o cidadão a conhecer sua cidade e orgulhar-se dela. Para isso é necessário que o governo municipal seja transparente e planeje como será a administração, elaborando um programa de metas a serem alcançadas.

⁷⁰ GARZÓN, C.A. - La Planeación Participativa em Colombia, um processo de avances em lo institucional, pero de frustraciones em su aplicación; 2010. Disponível em: http://temporal.ucp.edu.co/desarrollohumanoy paz/old/modulos/encuentrosinternacionales/eventograncolombiano/Mesa_4_Planeacion/Planeacion_participativa_en_Colombia.pdf.

Os fundadores da instituição e responsáveis pelo seu financiamento são a Casa Editorial El Tiempo, principal jornal da Colômbia, a Fundação Corona, organização da sociedade civil voltada para o desenvolvimento social e a formulação de políticas públicas, e Câmara de Comércio de Bogotá. Posteriormente a Pontifícia Universidade Javeriana passou a integrar este grupo.

O monitoramento é feito através de indicadores técnicos e de percepção que avaliem a gestão e seu impacto na qualidade de vida na cidade. Os **indicadores técnicos** se referem a cobertura e qualidade dos serviços e bens básicos para o desenvolvimento da cidade. As entidades distritais enviam informações que alimentam esses indicadores semestralmente. Já os **indicadores de percepção**, obtidos através de pesquisas próprias, permitem avaliar a qualidade dos serviços e bens básicos, assim como os pontos positivos e negativos da provisão dos serviços por parte do Estado e as organizações privadas. Os cidadãos podem assim qualificar um conjunto de entidades públicas e seus principais programas públicos em termos de imagem, confiança e gestão. Esses indicadores são alimentados através de encontros anuais com cerca de 1.500 pessoas de diferentes regiões, estratos sociais e sexo.

As principais áreas de avaliação do projeto são:

1. Saúde,
2. Educação,
3. Habitação e serviços,
4. Meio ambiente,
5. Espaço público,
6. Mobilidade viária,
7. Responsabilidade cidadã,
8. Segurança, gestão pública,
9. Finanças públicas
10. Desenvolvimento econômico.



Figura 55. Informe de Calidad de Vida de Bogotá 2014

Fonte: Bogota como Vamos – Informe de Calidad de Vida de Bogotá; 2014

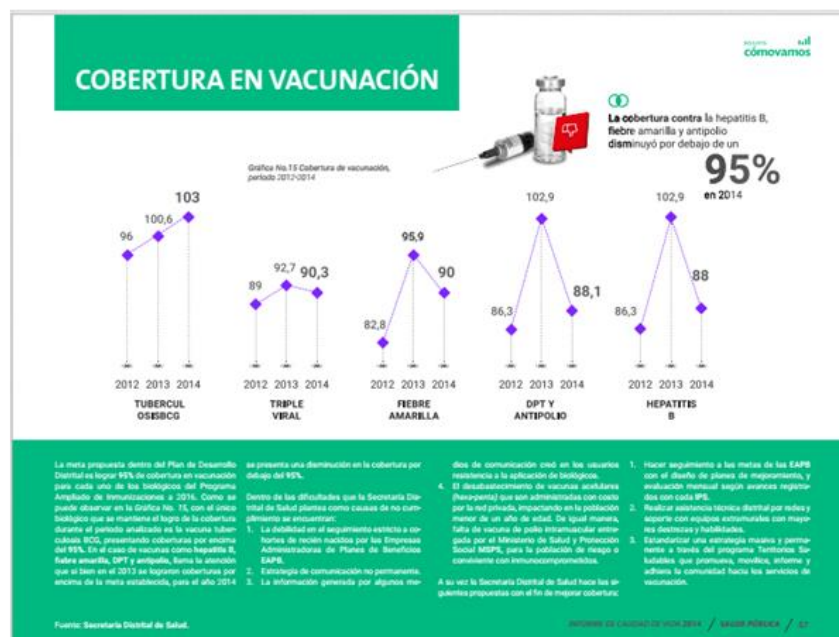


Figura 56. Exemplo do Informe de Calidad de Vida de Bogotá

Fonte: Bogota como Vamos – Informe de Calidad de Vida de Bogotá; 2014

A principal tarefa do projeto é **garantir que a informação chegue aos cidadãos**. Por isso, as pesquisas e seus resultados são divulgadas nas principais mídias do país: El Tiempo, City TV, Boletín Trimestral e Memorias de Foros.

O projeto foi reconhecido pela ONU Habitat como algumas das melhores práticas em matéria de monitoramento da gestão pública. O projeto foi expandido para outras cidades da Colômbia como

Medellín, Cúcuta, Cali, Barranquilla e Bucaramanga, além de ter inspirado uma série de iniciativas internacionais como nas cidades do Rio de Janeiro (Rio Como Vamos) e de São Paulo (Nossa São Paulo).

3.6.3 Principais lições aprendidas

Diagnóstico realizado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento⁷¹ aponta que a Colômbia precisa avançar na consolidação de um orçamento para resultados através da melhor integração entre os processos/instituições responsáveis pelo planejamento, orçamento, monitoramento e avaliação. Neste sentido, há dois desafios principais:

- i) melhorar a coordenação e complementariedade entre planejamento e orçamento (gasto corrente e investimentos); e
- ii) incorporar no ciclo orçamentário as informações resultantes do processo de monitoramento e avaliação dos programas e projetos conduzido pelo Sinergia.

A experiência exitosa do *Bogotá como Vamos* mostra como iniciativas de controle social podem contribuir para a melhoria da administração pública ao produzirem e difundirem informações precisas e confiáveis e estimularem a prestação de contas.

⁷¹ LÓPEZ, G.; MORENO, G. – Obra citada, 2010.



3.7 GOVERNO DE MINAS GERAIS

SÍNTESE EXECUTIVA

O governo de Minas tornou-se referência pelos avanços gradualmente implementados no modelo de gestão do Estado entre 2003 e 2014, formando o **Sistema Mineiro de Entrega de Resultados**, baseado em cinco dimensões: definição de prioridades, monitoramento e apoio à execução; gestão de desempenho; pessoas e governança. O trabalho foi iniciado em 2003 com a formulação do **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI)** com horizonte 2023 e um forte ajuste fiscal.

Além do PMDI, algumas inovações merecem destaque, como por exemplo os **Escritórios de Gerenciamento de Projetos (GERAES)**; os **Acordos de Resultados** e os **prêmios por produtividade vinculados à performance**. Tais aspectos da gestão possibilitaram maior alinhamento entre a estratégia de governo e a pactuação de metas e, consequentemente, a obtenção de melhores resultados.

No âmbito da **capacitação de pessoas**, a Escola de Governo mineira se distingue das demais por manter programas de educação continuada destinados a servidores públicos, agentes comunitários e prestadores de serviços da área privada com conexão com o setor governamental.

3.7.1 As três grandes transformações na gestão pública de Minas Gerais

A gestão pública do governo de Minas Gerais passou por três grandes momentos de transformação entre 2003 e 2014. Os movimentos foram denominados “Choque de Gestão” (2003-2006), “Estado para Resultados” (2007-2010) e “Gestão para a Cidadania” (2011-2014). Na figura abaixo, é possível identificar os avanços graduais no sistema de gestão pública do estado no decorrer da década de 2000:



Figura 57. As três grandes transformações na gestão pública de Minas Gerais

Fonte: Instituto Publix, BDMG e Governo de Minas - Do Choque de Gestão à Gestão para a Cidadania - 10 Anos de Desenvolvimento em Minas Gerais; 2013.

- *A 1ª onda: Choque de gestão*

A partir de 2003, o Governo mineiro pôs em prática um modelo de gestão voltado à obtenção de resultados com base na eficiência, qualidade e produtividade. O Choque de Gestão teve por objetivo principal instaurar um novo conceito de gestão pública, mediante novos valores e princípios, e imprimir mudanças na máquina administrativa capazes de orientá-la para a sociedade. A primeira geração de reformas, buscou reverter o déficit orçamentário do governo e, ao mesmo tempo, resgatar o planejamento governamental através de alinhamento dos planos estratégicos a uma visão de desenvolvimento de longo prazo.

Neste momento, surgiu o conceito de duplo planejamento: o alinhamento do planejamento de longo prazo, através do **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI)**, com o de curto e médio prazo, o **Plano Plurianual de Ação Intergovernamental (PPAG)**. A integração entre planejamento e orçamento foi operacionalizado por um escritório central de projetos.

O primeiro passo na elaboração da estratégia foi a concepção do **PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado**, que traçava as diretrizes estratégicas para o período de 2003-2020 de forma integrada ao planejamento de curto prazo e ao orçamento estadual (posteriormente, no PMDI 2007-2023 foram incorporadas ao plano indicadores finalísticos desdobrados em indicadores anuais para medir o desempenho de cada área de resultado).

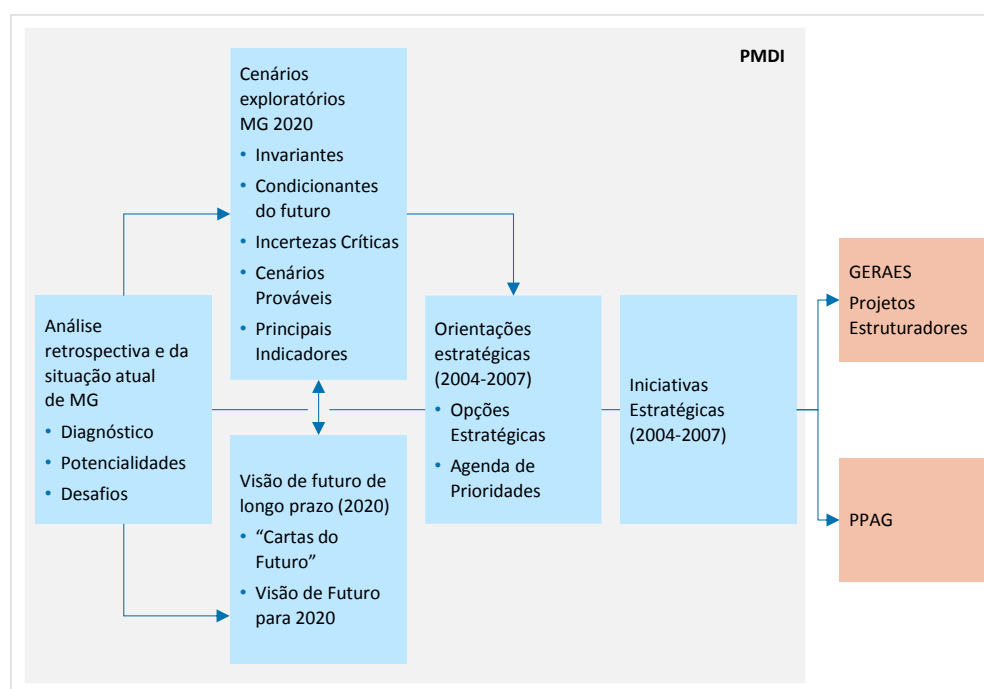


Figura 58. Elaboração e desdobramento do PMDI 2003-2020

Fonte: Macroplan - Prospectiva, Estratégia & Gestão

A partir das diretrizes estratégicas do PMDI, foi elaborado o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), instrumentalizando os objetivos estratégicos e os indicadores finalísticos, desdobrados na forma de ações e programas de governo. É importante destacar que o PMDI foi criado

pela Constituição Estadual⁷², de 1989, sendo uma inovação em relação aos instrumentos de planejamento e orçamento previstos pela Constituição da República, de 1988.

O parágrafo único do artigo 153 da Constituição do Estado de Minas Gerais determina que: “Parágrafo único – O plano plurianual e os programas estaduais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado e submetidos à apreciação da Assembleia Legislativa.”

O PMDI é um plano estratégico para estado, cujo foco é a estratégia de longo prazo, incluindo análises prospectivas que levam em conta diferentes aspectos tais como educação, defesa social e saúde. O plano plurianual (PPAG) é o desdobramento do PMDI para um período quadrienal. O PPAG detalha os programas e ações do Governo, com as previsões de resultados físicos e as estimativas de recursos financeiros. A Lei Orçamentária Anual (LOA), por sua vez, é o dispositivo legal que apresenta o detalhamento das previsões financeiras e físicas do PPAG para cada exercício anual. É responsável por fixar receitas e autorizar despesas no curto prazo.

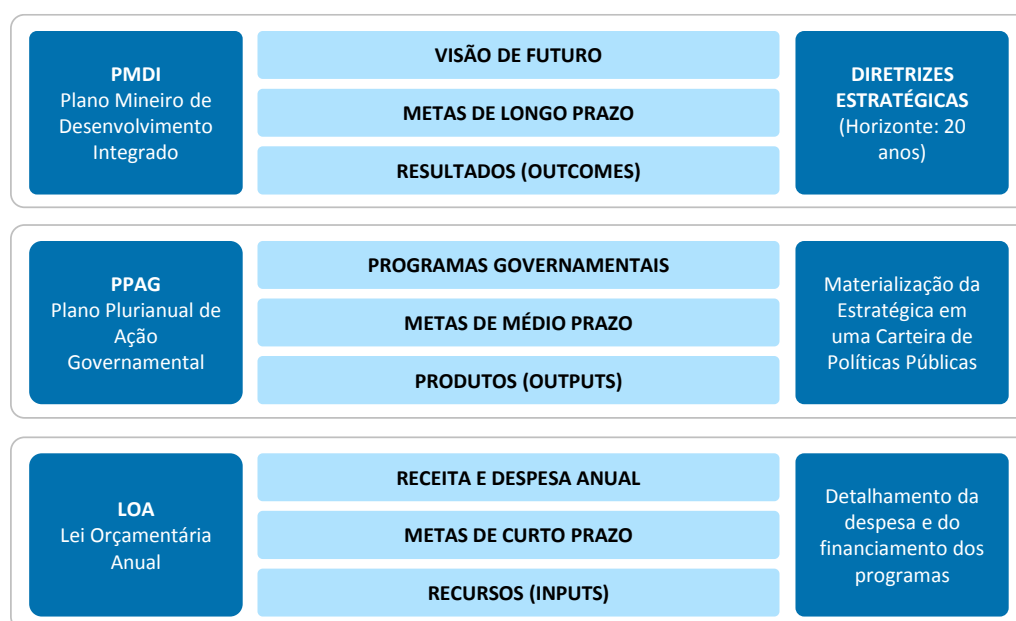


Figura 59. Articulação ente PMDI, PPAG e LOA

Fonte: CONSAD. Reis, A. A. & Sette, F. A. F. & Pereira L. C. & Vasconcelos, T. M. - A metodologia de elaboração do planejamento plurianual em Minas Gerais: uma possibilidade de aprimoramento metodológico conciliado à ampliação da participação popular; 2013

Em 2004, foram assinados os primeiros Acordos de Resultados e, nesse primeiro ciclo de contratualização, os acordos não eram instrumentos obrigatórios para a gestão. Os acordos previam a possibilidade de premiação por produtividade, atreladas ao cumprimento de metas, limitadas a um

⁷² MINAS GERAIS. Lei nº 15.032, de 20 de janeiro de 2004. Estabelece o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI - e dá outras providências. Disponível em: http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=15032&comp=&ano=2004&aba=js_textoAtualizado; Acesso em: 01/11/2013.

salário do servidor. O Acordo era pactuado em apenas uma etapa, contratualizada entre o Governador do Estado e o dirigente máximo de cada Secretaria, autarquia, fundação ou órgão autônomo.

- *A 2ª onda: Estado para Resultados*

A segunda onda, a partir de 2007, foi caracterizada pela consolidação de ferramentas de gestão de programas e projetos estratégicos para ampliar o foco em resultados, e pelo aperfeiçoamento do modelo de contratualização e seu desdobramento para os acordos com as equipes de trabalho.

A partir da elaboração do novo PMDI (2007-2023), foram revistas as prioridades e metas. A interligação das Áreas de Resultado com as Estratégias de Governo e de Desenvolvimento e, por fim, com a Visão de Futuro, está representada na figura a seguir:



Figura 60. PMDI 2007-2023

Fonte: Governo de Minas Gerais - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2007-2023

Os resultados obtidos com a segunda onda de reformas, revelados pela evolução positiva dos indicadores finalísticos, demonstram como o modelo de gestão implantado, que se iniciou com o Choque de Gestão e se consolidou com o Estado para Resultados, propiciou a recuperação do papel do Governo, produziu avanços importantes no atendimento às demandas da sociedade e impulsionou o crescimento da economia do estado⁷³.

⁷³ Macroplan - Prospectiva, Estratégia & Gestão - Do choque de Gestão ao Estado para Resultados: Os Marcos Referenciais do Planejamento Estratégico do Governo de Minas Gerais

- *A 3ª onda: Gestão para a Cidadania*

A terceira geração de transformações gerenciais envolveu iniciativas para se estabelecer um Estado mais integrado, transparente e permeável em termos de controle social sobre a ação governamental. Destaca-se a governança em Redes de Desenvolvimento Integrado, arranjos institucionais voltados para aprimorar a cooperação entre os atores governamentais.

3.7.2 O Sistema Mineiro de Entrega de Resultados

Os mecanismos de gestão evoluíram gradualmente ao decorrer dos anos formando o **Sistema Mineiro de Entrega de Resultados**⁷⁴, ilustrado na figura a seguir.



Figura 61. Sistema de Entrega de Resultados de Minas Gerais

Fonte: Governo de Minas Gerais; Agenda de Melhorias: Caminhos para Inovar na Gestão Pública – Sistema de Entrega de Resultados de Minas Gerais, 2010.

Este sistema é composto por cinco dimensões principais, formadas por um ou mais componentes, que são os elementos específicos mais importantes para garantir o pleno funcionamento do sistema, detalhados no quadro a seguir:

DIMENSÃO	COMPONENTE DO SISTEMA
I. Definição de prioridades: definição da visão para o governo e estratégia de implementação; definição do foco e prioridades estratégicas	• Elaboração da estratégia e dos projetos estruturadores • Indicadores finalísticos
II. Monitoramento e apoio à execução: acompanhamento de projetos e programas de suporte para entregas de resultado; e avaliação de projetos para gestão da carteira	• Escritório central de projetos • Escritórios setoriais de monitoramento e apoio à execução • Agenda setorial • Racionalização do gasto • Avaliação executiva de projetos

⁷⁴ Governo de Minas Gerais. Agenda de Melhorias: Caminhos para Inovar na Gestão Pública – Sistema de Entrega de Resultados de Minas Gerais; 2010

DIMENSÃO	COMPONENTE DO SISTEMA
III. Gestão de desempenho: identificação de indicadores de resultado a serem monitorados; definição de metas e trajetórias; e avaliação de consequências (promoção, remuneração e desenvolvimento)	• Acordos de resultados
IV. Pessoas: definição de modelos para alocação estratégica de pessoas, incluindo a definição de papéis, responsabilidades e perfis desejados dos principais servidores para garantir o adequado funcionamento do sistema	• Especialistas em políticas públicas e gestão governamental • Empreendedor público • Programa de desenvolvimento gerencial
V. Governança: mecanismos de tomada de decisão e interações entre órgãos do governo	• Fóruns de tomada de decisão e interações entre os entes do poder executivo

Figura 62. Dimensões e Componentes do Sistema Mineiro de Entrega de Resultados

Fonte: Governo de Minas Gerais. Agenda de Melhorias: Caminhos para Inovar na Gestão Pública – Sistema de Entrega de Resultados de Minas Gerais; 2010.

Especificação das dimensões do sistema:

I. Definição de prioridades

O papel desta dimensão é potencializar a capacidade de execução e implementação das ações do governo. É preciso decidir o que não será feito, para que seja possível destinar mais tempo e garantir os recursos (financeiros, humanos, etc.) necessários para a implementação das atividades estratégicas selecionadas.

A dimensão engloba dois componentes:

◦ **Elaboração da Estratégia e dos Projetos Estruturadores⁷⁵:**

Esta etapa consiste na definição das áreas e formas de atuação do governo. O objetivo é garantir que os melhores esforços serão concentrados nas questões mais importantes e sensíveis à população e ao desenvolvimento do Estado.

Processo de elaboração da estratégia e dos projetos estruturadores se deu conforme ilustrado abaixo:

⁷⁵ Projetos Estruturadores são ações prioritárias do governo de Minas com maior impacto para os cidadãos.

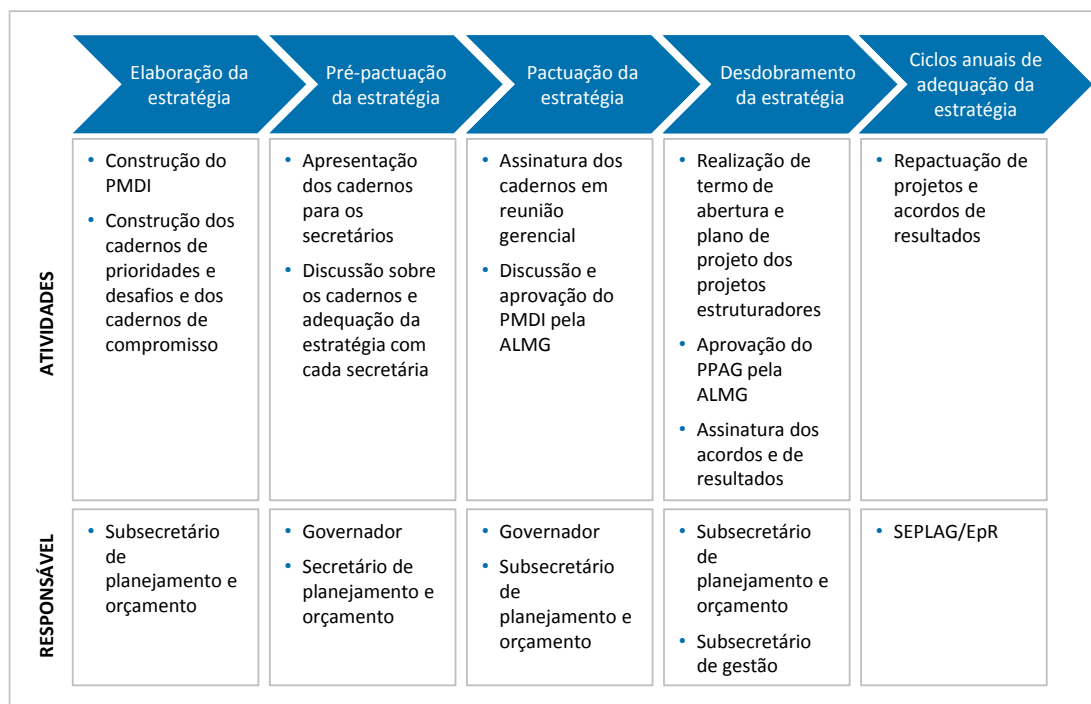


Figura 63. Processo de elaboração da estratégia e dos Projetos Estruturadores⁷⁶

Fonte: Governo de Minas Gerais. Agenda de Melhorias: Caminhos para Inovar na Gestão Pública – Sistema de Entrega de Resultados de Minas Gerais; 2010.

◦ **Indicadores finalísticos:**

Os indicadores finalísticos têm o objetivo de medir quantitativamente os objetivos estratégicos de cada área de resultado. Ou seja, são métricas que possibilitam monitorar e melhorar os resultados e efeitos da prestação de serviços públicos ao longo do tempo. Com a função de definir, pactuar e monitorar os indicadores, foi criada em 2008 a Unidade de Indicadores.

O aumento da transparência dos resultados, o alinhamento das ações com a estratégia de governo e o início do processo de mudança de cultura dentro do governo são exemplos do impacto positivo da utilização de indicadores para mensurar a implementação de estratégia.

O processo de implementação da estratégia através de indicadores de monitoramento seguiu as seguintes etapas:

⁷⁶ Glossário: ALMG: Assembleia Legislativa de Minas Gerais; SEPLAG: Secretaria de Planejamento e Gestão; EpR: Programa Estado para Resultados (Função de escritório de apoio à gestão estratégica e responsável pela montagem do sistema de monitoramento e avaliação do governo).

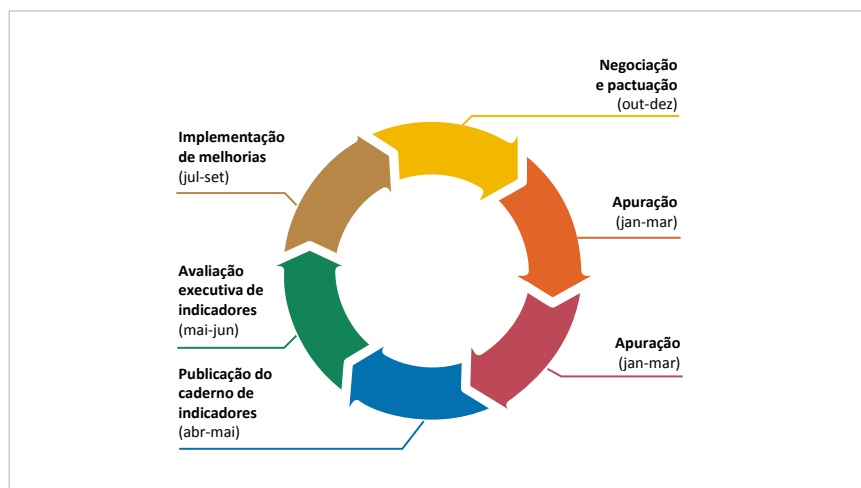


Figura 64. Ciclo de implementação da estratégia através de indicadores finalísticos

Fonte: Governo de Minas Gerais. Agenda de Melhorias: Caminhos para Inovar na Gestão Pública – Sistema de Entrega de Resultados de Minas Gerais; 2010.

II. Monitoramento e apoio à execução

A segunda dimensão do modelo possui dois objetivos fundamentais: garantir a execução adequada das iniciativas de forma alinhada aos objetivos estratégicos e dar suporte e controlar a execução para promover aumento da eficácia e eficiência das iniciativas.

Para esta dimensão, foram criadas cinco componentes: i) Escritório de Projetos, ii) Escritórios setoriais de monitoramento e apoio à execução; iii) Agenda Setorial do Choque de Gestão; iv) Racionalização do Gasto; e v) Avaliação Executiva de Projetos.

◦ **Escritório central de projetos:**

O escritório é responsável pelo acompanhamento dos Projetos Estruturadores através da Superintendência Central de Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado (GERAES), vinculado à SEPLAG. As diretrizes e objetivos estratégicos do PMDI originaram os projetos que teriam, posteriormente, sua execução monitorada pelo GERAES. Seu papel é promover a integração de planejamento, implementação e orçamento.

O GERAES reúne o conjunto de projetos estratégicos do governo e consistiu no conjunto de medidas de gestão e planejamento que visaram transformar a estratégia principal do governo em resultados através de:

- a. Garantia da presença dos principais projetos de governo — os estruturadores⁷⁷ — nos instrumentos de planejamento de longo (PMDI), médio (PPAG) e curto prazo (LOA);

⁷⁷ Os Projetos Estruturadores caracterizam-se por serem iniciativas que: a) buscam transformar a visão de futuro em resultados concretos que sinalizam a mudança desejada; b) possuem efeito multiplicador do desenvolvimento econômico e social em virtude de sua capacidade

- b. Incorporação das técnicas de gerenciamento de projetos para apoio na realização da estratégia; e
- c. Introdução dos mecanismos que incentivavam o alcance das metas dos projetos estruturadores.

No contexto de restrição financeira e gerencial, a escolha de um número limitado de projetos para ser objeto de gerenciamento intensivo permitiu a orientação na alocação dos recursos orçamentários de modo a garantir resultados concretos que sinalizassem a execução da estratégia de longo prazo definida no PMDI.

A definição dos projetos estruturadores teve início após a construção da estratégia de longo prazo (PMDI): visão de futuro, opções estratégicas e objetivos prioritários. O primeiro passo consistiu na identificação de um conjunto de aproximadamente 130 potenciais projetos estratégicos pelos dirigentes das organizações de governo e especialistas de diversas áreas.

Com base nas informações referentes ao resultado esperado para cada projeto e uma estimativa inicial dos custos, fontes de financiamento e prazos, este conjunto foi reduzido a menos da metade e apresentado ao Governador, que escolheu 30 dos projetos estruturadores que compuseram o portfólio de projetos submetidos à Gestão Estratégica de Recursos e Ações (GERAES). O 31º projeto estruturador foi incorporado via Assembleia Legislativa no momento da votação e aprovação do PPAG 2004-2007.

Projeto Estruturador	Projeto Estruturador
1. Redução da Criminalidade Violenta em Minas Gerais	17. Pavimentação de Ligações e Acessos Rodoviários aos Municípios
2. Potencialização da Logística do Triângulo - Alto Paranaíba	18. Oferta de Gás Natural
3. Saneamento Básico: Mais Saúde para Todos	19. Corredor Cultural Praça da Liberdade - Casa do Conde
4. Centro Administrativo do Governo de Minas Gerais	20. Modernização da Receita
5. Choque de Gestão: Pessoas, Qualidade e Inovação na Gestão Pública	21. Regionalização da Assistência à Saúde
6. Saúde em Casa	22. Universalização e Melhoria do Ensino Médio
7. Melhoria e Ampliação do Ensino Fundamental	23. Lares Geraes
8. Inclusão Digital	24. Centros Públicos de Promoção do Trabalho - Uma Estratégia Para o Primeiro Emprego
9. Gestão Ambiental MG Século XXI	25. Estrada Real
10. Minas Sem Fome	26. Empresa Mineira Competitiva
11. Plataforma Logística de Comércio Exterior da RMBH	27. 100% de Eletrificação Rural no Estado de Minas Gerais
12. Revitalização e Desenvolvimento Sustentável da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco	28. AGROMINAS: Agregação de valor e diversificação de café
13. Projeto Jaíba	29. Energia Elétrica para o Noroeste Mineiro
14. Arranjos Produtivos Locais	30. Reestruturação da Plataforma Logística e de Transportes da Região Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH
15. Unidade Parceria Público-Privada - MG	31. Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas
16. Corredores Radiais de Integração e Desenvolvimento	

Figura 65. Exemplo: Projetos estruturadores

Fonte: VILHENA, R. et al. (org.). O Choque de Gestão em Minas Gerais – Políticas da Gestão Pública para o Desenvolvimento. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

Dois aspectos diferenciam essa carteira de projetos das demais iniciativas do Governo. O primeiro é a garantia de fluxo de recursos orçamentários e financeiros a eles direcionado. O processo de institucionalização do GERAES teve prosseguimento no PPAG, que detalhou

de gerar outras iniciativas privadas ou públicas; c) mobilizam e articulam recursos públicos, privados ou em parceria; d) geram a percepção na sociedade de que o Governo tem uma visão de futuro que está sendo construída mediante ações concretas; e e) permitem um gerenciamento intensivo.

os estruturadores, dando-lhes tratamento especial. Os orçamentos anuais garantiram a necessária alocação de recursos, afirmando assim a priorização dos projetos estruturadores sobre os demais.

O segundo aspecto consiste no processo de gerenciamento e monitoramento intensivos que garantem a execução dessas ações. A metodologia de gerenciamento de projetos implantada contemplou a criação de uma unidade organizacional e a implantação de processos para a fase de planejamento e monitoramento de projetos estruturadores, denominada inicialmente de Unidade de Apoio Gerencial aos Projetos Estruturadores (UAGP).

A UAGP, integrante da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), gerenciava estrategicamente o portfólio GERAES. A unidade desempenhava estas funções por meio da Diretoria de Monitoramento GERAES. A metodologia de gerenciamento de projetos adotada permitiu:

- a) Estabelecer planos de projeto, atribuindo metas e responsáveis a cada atividade. Destaca-se a figura do Gerente Executivo do projeto, responsável por sua condução. Além dele, compõe a equipe um gerente adjunto (na maior parte dos casos) e um responsável por cada uma das ações do projeto.
- b) Disseminar entre todos os envolvidos, informações sobre as metas estabelecidas, as responsabilidades e prazos.
- c) Gerar informação para o estabelecimento de mecanismos de incentivo visando o alinhamento dos órgãos do Governo à estratégia principal e contribuir para a melhoria do processo de definição, aferição e avaliação de metas.
- d) Acompanhar sistematicamente o desempenho dos projetos em relação ao planejado, gerando informações em todos os níveis – operacional tático e estratégico - para melhorar a coordenação e servir de insumo à tomada de decisão.

O ciclo de vida dos Projetos Estruturadores, conduzido pelo GERAES, se deu conforme ilustrado na figura abaixo:

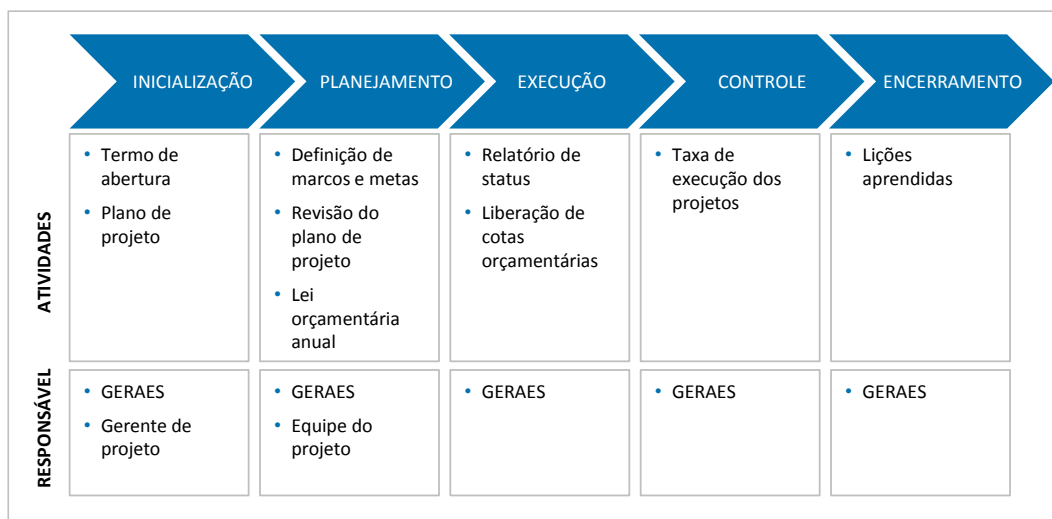


Figura 66. Processo de monitoramento dos Projetos Estruturadores

Fonte: Governo de Minas Gerais. Agenda de Melhorias: Caminhos para Inovar na Gestão Pública – Sistema de Entrega de Resultados de Minas Gerais; 2010.

Em sessões mensais com a UAGP, eram atualizadas as tarefas do cronograma do projeto (datas e durações reais de cada atividade), e verificado o cumprimento dos marcos e metas definidas no plano do projeto, podendo haver o estabelecimento de contramedidas ou medidas mitigadoras para dificuldades e riscos observados na sua condução. Foram utilizadas ferramentas de controle, como o Relatório de Situação (Status Report), composto por informações que permitem a avaliação da execução do Projeto Estruturador. A situação de cada Projeto é também apresentada trimestralmente para a alta direção do Estado em um Painel de Controle.

◦ **Escritórios setoriais de monitoramento e apoio à execução:**

Os escritórios setoriais têm como objetivo apoiar o órgão ou entidade a que pertencem na elaboração e execução de seus projetos e atividades, bem como no acompanhamento das metas do Acordo de Resultados (Descrito abaixo no item “Gestão de Desempenho”).

◦ **Agenda Setorial do Choque de Gestão:**

Criada para apoiar a execução de projetos e ações que levam aos resultados prioritários do governo. A Agenda é um conjunto de ações concretas que visam a solucionar entraves estruturais e administrativos que impactem negativamente a implementação da estratégia de cada órgão.

Seu objetivo é resolver gargalos, viabilizar a implementação de políticas de modernização da gestão e garantir as entregas prioritárias que não foram contempladas pelos projetos estruturadores.

- **Racionalização do Gasto:**

Instrumento desenvolvido para manter o equilíbrio fiscal do governo, que consiste no acompanhamento periódico do gasto público dos órgãos e unidades. Esse acompanhamento é um dos objetos do Acordo de Resultados.

- **Avaliação Executiva de Projetos:**

Metodologia para avaliação dos Projetos Estruturadores, com o objetivo primordial de obter uma visão geral da carteira de projetos. A ferramenta consolida informações sobre os projetos nas fases de concepção, planejamento, gerenciamento e resultados de maneira sistemática, fornecendo subsídios para a tomada de decisão em relação a esses projetos.

III. *Gestão de Desempenho*

Nesta dimensão, foram criados mecanismos para garantir o alinhamento dos esforços das equipes e das unidades para atingir as prioridades estratégicas da organização. A ferramenta utilizada foi o Acordo de Resultados.

- **Acordos de Resultados:**

São acordos de desempenho, que introduzem um forte mecanismo de incentivos positivos para a gestão por resultados, e traçam os objetivos para cada Secretaria em quatro áreas: indicadores dos resultados finalísticos, indicadores de Projetos Estruturadores, indicadores de Racionalização do Gasto e Agenda Setorial do Choque de Gestão.

O **Acordo de Resultados** é um instrumento gerencial que busca alinhar o esforço dos servidores aos objetivos estratégicos do governo, tendo como base os resultados definidos na estratégia do PMDI. Na contratação do Acordo de Resultados, definem-se claramente os resultados a serem alcançados e os recursos e autonomias necessários para atingi-los, e tem como objetivos: melhorar a qualidade e eficiência dos serviços públicos prestados à sociedade, alinhar o planejamento e as ações das unidades com o planejamento estratégico do governo, dar transparência às ações das instituições públicas e auxiliar na implementação de uma cultura voltada para resultados.

No modelo de acordo implementado em Minas Gerais, os contratos de gestão são elaborados em duas etapas:

Primeira Etapa dos Acordos – É elaborada em nível sistêmico, com foco em resultados de impacto para a sociedade, e inclui indicadores e metas que traduzem a estratégia de governo em termos setoriais. Os Acordos da primeira etapa são compostos por quatro elementos:

- i. Indicadores dos resultados finalísticos: Verificam se os resultados prioritários a que o governo se propôs nos instrumentos de planejamento estão sendo alcançados.

- ii. Taxa de execução dos Projetos Estruturadores: É composta por uma variável de execução física (metas e marcos do projeto) e por uma variável de execução financeira.
- iii. Agenda Setorial do Choque de Gestão: Um conjunto de ações concretas que buscam solucionar entraves estruturais e administrativos que dificultaram a implementação da estratégia nos últimos anos em cada órgão e entidade.
- iv. Indicadores de Racionalização do Gasto: Indicadores que visam garantir o controle de gastos em todos os órgãos e entidades do governo.

Segunda Etapa dos Acordos – É elaborada a partir do desdobramento das metas sistêmicas e da identificação das responsabilidades internas de cada setor ou equipe. Considera como referencial as metas estabelecidas na primeira etapa e desdobradas em metas por equipes de trabalho. O objetivo é que o servidor consiga, ao final do processo, enxergar como a sua contribuição está ligada à obtenção de resultados mais satisfatórios para a sociedade.

Em caso de desempenho satisfatório, os Acordos de Resultados podem implicar o pagamento de um prêmio por produtividade, cujo valor máximo é de uma remuneração mensal do servidor. O modelo permite duas modalidades de pagamento do prêmio: ampliação da receita (servidores recebem prêmio apenas se o órgão ou entidade do qual fazem parte atingir ampliação real da arrecadação de receitas) ou receita corrente líquida (servidores com bom desempenho receberão prêmio desde que não exista déficit fiscal).

O processo relativo aos Acordos de Resultados é composto por seis estágios descritos a seguir.

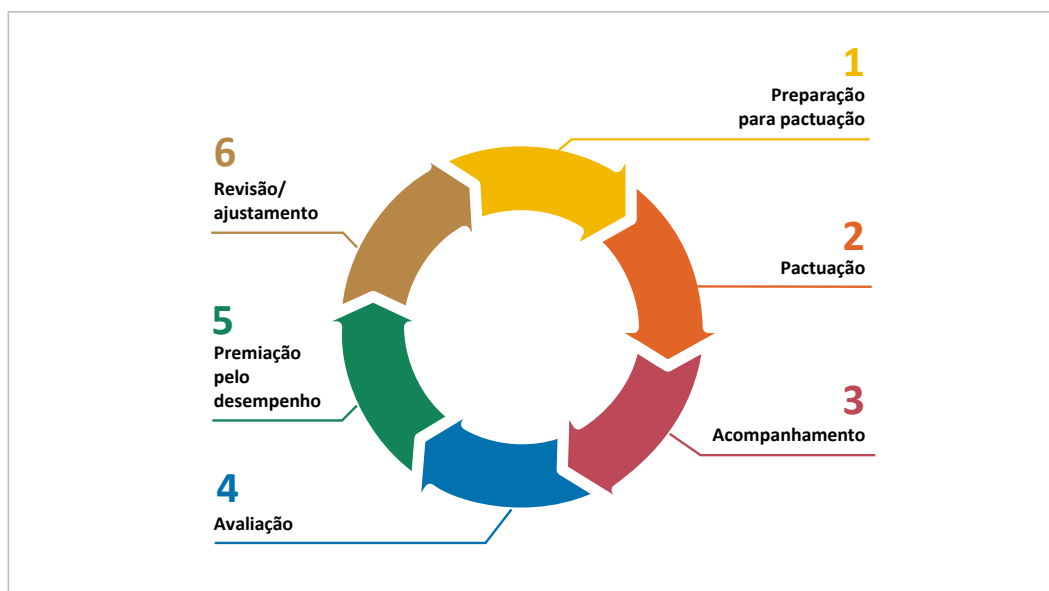


Figura 67. Processo do Acordo de Resultados

Fonte: Governo de Minas Gerais. Agenda de Melhorias: Caminhos para Inovar na Gestão Pública – Sistema de Entrega de Resultados de Minas Gerais; 2010.

- i. **Preparação para a pactuação** – Com base em diretrizes do governo, as equipes técnicas elaboram uma proposta de pactuação, que consiste na descrição dos indicadores e na definição das metas preliminares.
- ii. **Pactuação** – Processo final de negociação das metas e prazos entre acordante e acordado para o ano em questão.
- iii. **Acompanhamento** – Ao longo do ano, estabelece-se uma rotina de acompanhamento das metas, garantindo que a organização conheça o seu desempenho no que diz respeito às metas pactuadas e que haja espaço para a identificação de desvios e correção de rumos. Cabe a SEPLAG orientar os órgãos e entidades sobre a implementação e a melhoria do acompanhamento do Acordo de Resultados.
- iv. **Avaliação** – É desempenhada pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação (CAA), que atribui notas ao desempenho obtido em relação aos resultados pactuados (a SEPLAG coordena este processo).
- v. **Premiação pelo Desempenho** – Os resultados desse processo são elementos balizadores para o pagamento do prêmio por produtividade.
- vi. **Revisão** – A partir das informações de monitoramento e das definições estratégicas para o ano seguinte, a SEPLAG, juntamente com os órgãos e entidades, passa a rever o Acordo de Resultados para preparar a pactuação para o ano seguinte.

IV. Pessoas

Esta dimensão se caracteriza pela alocação de pessoas com o perfil correto para cada função desempenhada. Busca-se melhorar o processo de gestão de pessoas na ótica de uma alocação estratégica, e o foco passa a ser poucas centenas de colaboradores estratégicos no governo, que permitirão um ganho de produtividade para os milhares de servidores públicos que executam as ações governamentais. Possui três componentes.

- Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG): Carreira pública que tem uma formação atrelada à realização de um concurso público vestibular para o curso de Administração Pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.
- Empreendedor Público (EP): Modelo de seleção que se diferencia pelos critérios de meritocracia na seleção, visão estratégica para alocação e avaliação orientada efetivamente pelos resultados alcançados na implementação da estratégia do governo.
- Programa de Desenvolvimento Gerencial (PDG): Programa pioneiro para o desenvolvimento de quadros gerenciais estratégicos para o setor público realizado em parceria com a Fundação Dom Cabral.

A carreira de **Empreendedores Públicos (EP)** foi inspirada no modelo do **Sistema de Alta Direção Pública do Chile**⁷⁸. Tais cargos de livre nomeação, passam a ser geridos tendo como base um modelo de seleção meritocrático, que realiza avaliação de perfil para os candidatos e é orientado pela alocação estratégica, tendo como intuito criar força-tarefa para a implementação da estratégia do Governo do Estado. Os ocupantes desses cargos (oriundos tanto do setor público quanto do setor privado) possuem uma avaliação específica atrelada à remuneração variável (14º salário) que é orientada pelas entregas a serem realizadas, permitindo uma efetiva avaliação de desempenho.

O principal objetivo desse componente é prover um quadro qualificado de pessoas para que apoiem entregas relevantes para o governo. Além disso, cria-se um inovador e importante processo de profissionalização da gestão pública.

Os Empreendedores Públicos foram coordenados pelo Programa Estado para Resultados (EpR), que possui uma unidade exclusiva para a gestão dessa iniciativa: a Unidade de Empreendedores. O Comitê de Pré-Qualificação dos Empreendedores Públicos (Copep) foi responsável por aprovar a seleção dos candidatos e realizar a avaliação de desempenho dos ocupantes que tenham permanecido um ano. O modelo de gestão do EP pode ser dividido em quatro macroprocessos:

- i. **Recrutamento e seleção dos profissionais** – Desde a elaboração do perfil da vaga a ser preenchida até a indicação do profissional selecionado para nomeação pelo Governador. Cabe ao EpR decidir pela abertura do processo seletivo para cada demanda.
- ii. **Provimento do cargo de EP** – Busca-se acompanhar a inserção do EP na instituição que irá atuar, buscando, também, elaborar seu Plano de Trabalho (conjunto de entregas/metastas a serem realizadas ao longo de um ano).
- iii. **Desenvolvimento do EP** – Criar uma identidade entre o grupo de profissionais selecionados, tendo reuniões periódicas com empresas parceiras contratadas e eventos anuais elaborados para alinhamento e motivação do grupo.
- iv. **Monitoramento dos resultados e desempenho do EP** – Acompanhar a inserção do EP no órgão, junto ao gestor imediato, bem como avaliar ao final de um ano as entregas pactuadas no Plano de Trabalho que serão base para a remuneração variável (14º salário). Vale ressaltar que o Plano de Trabalho é avaliado pela Copep.

O **Programa de Desenvolvimento Gerencial (PDG)** de Minas Gerais consistiu em um curso desenvolvido em parceria com a Fundação Dom Cabral (FDC), com o objetivo de elevar a efetivi-

⁷⁸ O Chile criou o Sistema de Alta Direção Pública com o intuito de promover uma reforma administrativa no país que melhorasse a produtividade e a qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade. Foi criado um conselho que tinha a responsabilidade de selecionar candidatos aos cargos mais altos em órgãos públicos, de forma que eles não pudessem ser ocupados por indicação política. Adicionalmente, os cinco membros que compõem o conselho têm experiência em cargos na gestão pública chilena e dois destes são indicados pela oposição.

dade gerencial dos gestores públicos, mediante o desenvolvimento de comportamento, conhecimentos, habilidades e atitudes concernentes às seis competências: orientação para resultados, visão sistêmica, compartilhamento de informações e de conhecimentos, liderança de equipes, gestão de pessoas e capacidade inovadora. O programa teve duração de 112 horas, que foram divididas em quatro módulos: (I) Liderança de Equipes; (II) Orientação para Resultados e Visão Sistêmica; (III) Compartilhamento de Informações e de Conhecimentos e Capacidade Inovadora; e (IV) Gestão de Pessoas. Para entender melhor o funcionamento do PDG, pode-se dividir este componente em três macroprocessos:

- i. **Planejamento do PDG** – Processo realizado juntamente com a FDC, em que são definidos conteúdos, questões logísticas e regras para participação no curso. Vale destacar a importância de regras bem elaboradas para a efetiva presença dos gerentes no curso.
- ii. **Implementação do PDG** – Realização de um curso com turma piloto, de modo a ter conteúdo mais customizado e condensado, que permita um pré-teste do que foi elaborado no planejamento.
- iii. **Avaliação do PDG** – Realiza-se uma avaliação de satisfação dos alunos, bem como uma autoavaliação acerca das competências mapeadas para o gestor público estadual do Governo do Estado.

V. Governança

Governança é o elemento que perpassa as demais dimensões e cuja função é assegurar a adesão e o alinhamento entre os instrumentos de planejamento, os órgãos e entidades da Administração Pública e as equipes envolvidas na execução da estratégia que orienta o sistema. Os componentes desta dimensão são os Fóruns de Decisão, criados para assegurar o alinhamento do modelo como um todo.

Além disso, para garantir o sucesso da governança no sistema, alguns fatores críticos são necessários:

- Instituições centrais fortes que assumam a função de coordenação geral e gestão da estratégia (SEPLAG e Coordenação do Programa Estado para Resultados);
- Existência de um patrocinador de todo o modelo de governança que assegure que as deliberações e decisões originárias dessas instâncias tenham o devido *enforcement* nas estruturas que efetivamente implementam a estratégia;
- Maturidade do patrocinador e do sistema a fim de blindar suas decisões de aspectos exógenos.

*Anexo - A Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho e a Gestão para Resultados no Governo do Estado de Minas Gerais*⁷⁹

A Escola de Governo (EG) Professor Paulo Neves de Carvalho foi criada pela Lei nº 10.961, de 14/12/1992⁸⁰, como uma diretoria da Fundação João Pinheiro - FJP, para servir aos objetivos de formar quadros técnicos de alto nível para o setor público, retrainar servidores públicos, contribuir para a difusão de novas técnicas de gestão pública e desenvolver estudos e pesquisas nesta área. A Lei nº 15.352, de 20/09/2004, deu o nome de Paulo Neves de Carvalho à Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

A EG é, ao mesmo tempo, uma instituição de ensino superior isolada, que oferece cursos de graduação e de pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu* em Administração Pública, e um centro de capacitação e treinamento, que mantém programas de educação continuada, destinados a servidores públicos, agentes comunitários e prestadores de serviços da área privada, com conexão com o setor governamental. Essa característica é o que a distingue das demais Escolas de Governo.

A partir de 2003, programas acadêmicos tradicionalmente mantidos pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho passaram a integrar o projeto estruturador Choque de Gestão, assim como o programa de capacitação e treinamento criado especificamente para atender às necessidades daquele projeto estruturador.

Os cursos oferecidos pela Escola de Governo diferenciam-se quanto à forma de acesso: amplo (cursos com acesso facultado a qualquer pessoa interessada, desde que aprovada no respectivo processo de seleção) e restrito (cursos organizados para atender a demandas específicas dos órgãos ou instituições contratantes). Entre os cursos de acesso amplo, incluem-se os três programas acadêmicos integrados ao projeto Choque de Gestão — os cursos de Graduação (CSAP), Especialização (PROAP) e Mestrado em Administração Pública.

Os principais cursos de acesso restrito ofertados estavam vinculados aos programas de especialização (pós-graduação *lato sensu*). Além dos cursos de graduação e de pós-graduação mencionados, a EG passou a oferecer, a partir de 2004, em parceria com a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), um amplo programa de capacitação e treinamento de servidores públicos estaduais. Na área da capacitação e treinamento, a EG-FJP possui, atualmente, uma carteira com mais de quarenta cursos diferentes todos voltados para atender a necessidades dos órgãos e entidades do Governo de Minas Gerais.

Na figura abaixo pode-se observar os cursos e programas desenvolvidos, e que se encontravam em desenvolvimento, nos anos de 2003 e 2004 pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

⁷⁹ Texto reproduzido e adaptado de: VILHENA, Renata et al. (Org.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais**: políticas da gestão pública para o desenvolvimento (Organizadores). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006; e **Do Choque de Gestão à Gestão para a Cidadania** - 10 Anos de Desenvolvimento em Minas Gerais. Belo Horizonte- MG, 2013. 328 p.

⁸⁰ A criação da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro foi anterior a Emenda Constitucional nº 19/98 que alterou o artigo 39 da Constituição da República de 1988, que dispôs sobre a manutenção de Escolas de Governo.

Tabela 3. Formação e capacitação de RH EG/FJP

Área	Público-alvo	Vagas	Período
Avaliação de desempenho individual	Área de RH	1000	Abr a jun/04
	Chefia imediata	5000	Dez/04
	Membros comissões	2000	Abr/05
	Operadores do SISAD	2000	Mar/05
Avaliação institucional e acordo de resultados	Gerentes e técnicos	210	Set/04
OSCIPI's e termos de parceria	Gerentes e técnicos	140	Ago/04
Planejamento, gestão e finanças	Gerentes e técnicos	300	Início em out/04
Gestão em políticas públicas	Gerentes	650	Início em set/04
Graduação - CSAP	Especialização - PROAP	Mestrado - CMAP	

Fonte: Fórum mensal sobre Choque de Gestão (2005) | Previsão de Ensino à Distância/Virtual

Percebe-se que a Escola de Governo foi instrumento fundamental para a implementação e disseminação do Projeto Estruturador “Choque de Gestão: Pessoas, Qualidade e Inovação na Administração Pública” com cursos e programas de formação, qualificação e capacitação dos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos e em comissão.

Tal era a importância da Escola que a mesma integrou o Programa Estruturador, mantendo sua subordinação administrativa, mas vinculando-se técnica e orçamentariamente ao Gerente do referido Projeto.

Programas acadêmicos vinculados ao Choque de Gestão

Curso Superior de Administração Pública (CSAP): Credenciado pelo Ministério da Educação (MEC) em 1994, foi criado para atender ao objetivo estratégico de modernização do serviço público estadual, através da formação de profissionais aptos a atuar nas áreas de gestão governamental e de formulação, implantação e avaliação de políticas públicas. A graduação pelo CSAP tem o valor legal de concurso público, habilitando o concluinte a ingressar na classe inicial da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). Além do ensino gratuito, os alunos do CSAP recebem bolsa de estudo mensal no valor equivalente a um salário mínimo, ou, no caso de alunos que já sejam servidores públicos, o afastamento remunerado do cargo atual para a dedicação exclusiva ao curso. Em contrapartida, se requer que permaneçam na função de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental pelo prazo mínimo de três anos após a formatura, com termo de compromisso nesse sentido sendo assinado no ato de matrícula no curso. Caso não cumpra este requisito, terá que restituir aos cofres públicos o investimento no valor correspondente aos quatro anos de estudo. O compromisso de permanência firmado com o Estado ocorre no ato da matrícula no curso.

Programa de Especialização em Administração Pública (PROAP): O Programa de Especialização em Administração Pública (PROAP), criado em 2001, tem, por público-alvo, técnicos de nível superior das diversas esferas de governo e dos diferentes poderes e outros profissionais interessados em se especializar nas áreas de estudo oferecidas pelo programa. Os cursos que integram o PROAP têm, em geral, carga horária de 360 horas/ aula. Algumas áreas contempladas incluem Direito Administrativo, Direito Tributário, Gestão de Pessoas no Setor Público, Gestão de Políticas Públicas e Gestão Pública.

Curso de Mestrado em Administração Pública: O Curso de Mestrado em Administração Pública foi criado em 1995, tendo sido credenciado em 1999 pelo Conselho Nacional de Educação para integrar o Sistema Nacional de Pós-Graduação (Sistema CAPES). O Mestrado tem por objetivo a formação de alto nível — teórica e técnica — de profissionais já empregados ou interessados em trabalhar na esfera pública e em instituições de ensino superior e pesquisa. O curso capacita o estudante a usar métodos de gestão típicos da administração pública moderna, com ênfase na análise dos processos de formulação, implantação, regulamentação e avaliação de políticas públicas e de gerenciamento e utilização de bancos de dados e sistemas de informação no setor público.

◦ **Programa de capacitação e treinamento para o Choque de Gestão**

A Escola de Governo recebeu da SEPLAG, em 2004, a incumbência de organizar e implantar um amplo programa de capacitação e treinamento de servidores públicos estaduais para o Choque de Gestão. A primeira tarefa cumprida pela EG, no que diz respeito a este projeto, foi colaborar na oferta de treinamento para a implantação da Avaliação de Desempenho Individual. Esta atividade teve lugar em 2004 e envolveu o treinamento de 1.004 servidores da área de Recursos Humanos e 2.591 chefias imediatas, em cursos de natureza presencial. A par disso, a Escola organizou a oferta de um conjunto de cursos de capacitação de curta e média duração.

Como se vê no Quadro a seguir, foram certificados, no período 2004-2005, 1.108 servidores, vinculados a uma grande diversidade de órgãos da administração estadual, com alguns cursos chegando a contar com participantes de até 55 órgãos diferentes. Os instrutores dos cursos de capacitação e treinamento eram recrutados, em boa parte dos casos, entre técnicos da própria administração com conhecimento e experiência direta das questões e dos processos contemplados em cada curso.

Tabela 4. Programa de Capacitação e Treinamento para o Choque de Gestão – Cursos oferecidos em 2004/2005

Curso	Carga horária	Certificados emitidos	Órgãos atendidos
Planejamento, gestão e finanças	192 h/a	82	32
Planejamento, gestão e finanças	90 h/a	42	24
Auditoria interna na administração pública	90 h/a	29	25
Gestão de políticas públicas	160 h/a	81	32
OSCIPs	48 h/a	82	55
Acordo de resultados	48	88	52
Formação de pregoeiros	24	229	27
Licitações e contratos	24	134	35
Regime próprio de previdência	24	98	26
Orçamento público	36	30	10
Português – oficina de texto	24	213	25
TOTAL			1.108

Obs.: o número de servidores certificados deve ainda se elevar, à medida que alunos que cumpriram a exigência de frequência do curso completem todas as atividades de avaliação.

Fonte: xxx

3.7.3 Principais lições aprendidas

Considerando o modelo apresentado do sistema de entrega de resultados desenvolvido em Minas Gerais, e levando em conta o estudo “Avaliação da Gestão Orientada para Resultados no Governo do Estado de Minas Gerais” elaborado pela Macroplan, com insumos de executivos do Governo, é possível apontar alguns pontos fortes do modelo, listados a seguir:

- Aprofundamento da integração: planejamento, orçamento e gestão.
- Avanço na capacidade de resolução dos problemas do governo.
- Melhoria da qualidade das informações para a tomada de decisão.
- Aumento do controle das ações do governo, com o acompanhamento sistemático dos indicadores.
- Ambiente de trabalho mais estimulante.
- Maior envolvimento dos principais executivos no processo (diálogo mais facilitado).

Por outro lado, alguns desafios a serem enfrentados no futuro estão identificados a seguir:

- A capacidade de gestão de resultados e projetos foi concentrada principalmente nos órgãos centrais do governo (SEPLAG, Programa Estado para Resultados).
- A percepção dos órgãos e entidades das unidades é de que há demasiado controle por parte dos órgãos centrais, havendo oportunidade de maior interlocução construtiva para a resolução de problemas.
- Pode-se observar a redução da efetividade do modelo de gestão de desempenho nos últimos anos.
- Há potencial para aumentar o alinhamento e o comprometimento de todos os níveis em relação às prioridades estratégicas do governo.
- A mudança cultural orientada para resultados foi iniciada, porém ainda não completamente consolidada em todos os níveis do governo.

3.8. GOVERNO DO ESPÍRITO SANTO



SÍNTESE EXECUTIVA

No Estado do Espírito Santo, os principais avanços estão relacionados à mobilização de atores públicos e privados para a elaboração e implementação de uma visão de longo prazo para o desenvolvimento do estado, com o seu desdobramento em prioridades de curto e médio prazos; a gestão e o monitoramento de entregas prioritárias como práticas de governo; a formação e desenvolvimento de equipes com forte alinhamento estratégico; e o diálogo Governo, Sociedade e Demais Poderes para o alinhamento de expectativas. Além disso, merece destaque o modelo de monitoramento e gestão para dar suporte aos projetos previstos no plano, com apoio de um sistema de gerenciamento de projetos. O estado também dispõe de um sistema de seleção e alocação de talentos para cargos públicos considerados estratégicos, além de ser considerado um dos mais transparentes da Federação.

3.8.1. Breve contextualização

“Há um consenso entre especialistas, estudiosos, formadores de opinião e lideranças políticas e empresariais que, entre 2003 e 2010, o Espírito Santo passou por grandes transformações econômicas, sociais, políticas e institucionais que mudaram positiva e decisivamente a face do estado”⁸¹.

Muitos fatos sustentam esta evidência. Neste período, o PIB capixaba cresceu 49% enquanto o brasileiro expandiu 36%. O emprego formal no estado cresceu quase 60%, doze pontos a mais do que a taxa verificada para o Brasil. Quase 440 mil capixabas saíram da pobreza, cerca de 173 mil deixaram de ser indigentes e, o mais valioso, mais de meio milhão ascenderam à classe média. Do ponto de vista fiscal, o Espírito Santo foi um dos estados do país com maior crescimento na capacidade de investimento com recursos próprios: de menos de 1% da arrecadação destinados a investimentos em 2003 para 16% em 2010”⁸².

Neste período foi construído e consolidou-se um modelo de gestão para resultados robusto, que articula (1) uma visão de longo prazo elaborada em parceria com a sociedade, desdobrada em planejamento estratégico de Governo; (2) gestão intensiva e monitoramento de projetos; (3) forte trabalho em equipe e profissionalização; e (4) governança orientada para resultados, como se verá a seguir.

⁸¹ PORTO, Claudio – Prefácio, in HARTUNG, Paulo – Recortes, Vitória, ES, Econos 2012.

⁸² Idem

3.8.2. Visão de Longo Prazo, Estratégia, Definição e Desdobramento de Prioridades

Após dois anos de um intenso trabalho de enfrentamento e superação de uma das maiores crises da história do Espírito Santo (2003-2004)⁸³, o Governo do Estado começou a mirar o médio e longo prazos e, nesta iniciativa teve um forte parceiro da sociedade civil: o Espírito Santo em ação, organização não-governamental criada em 2003 por um grupo de empresários, empresas e intelectuais com o objetivo principal incentivar boas práticas de desenvolvimento sustentável e contribuir para maior participação econômica e social por parte das empresas capixabas (ver detalhes em www.es-acao.org.br).

O ES em Ação participou ativamente da elaboração do Plano de Desenvolvimento do Espírito Santo 2025 e, a partir de então, atua no fortalecimento das propostas do Plano, por meio de ações que estejam alinhadas com as estratégias e metas estipuladas.

Além disso, o Espírito Santo em Ação contribuiu para atrair investimentos para o estado, consolidando parcerias público-privadas com entidades nacionais e internacionais.

- *Plano de Desenvolvimento do Espírito Santo ES 2025*⁸⁴

O Plano de Desenvolvimento do Espírito Santo ES 2025, iniciado no 2º semestre de 2005 e lançado publicamente em junho de 2006, tornou-se a principal ferramenta de agregação e alinhamento de esforços públicos e privados, tanto para a elaboração quanto para a execução de ações, que impulsionaram o desenvolvimento do estado. Esse resultado foi alcançado, especialmente, em função da adoção de um processo de planejamento denso em discussões com a sociedade, especialistas e executivos, por meio de pesquisas, entrevistas, seminários temáticos, consultas via internet e audiências públicas.

Para traçar este caminho ao futuro desejado, o plano foi elaborado de forma a representar uma resposta consistente a quatro questões fundamentais: (1) onde estamos?; (2) aonde podemos chegar?; (3) aonde queremos chegar?; (4) como vamos chegar lá?

Tais questões foram respondidas através dos seguintes passos:

- **Análise retrospectiva**, com o propósito de propiciar uma visão ampla e histórica do estado;
- Elaboração de **cenários exploratórios**, que indicou as principais incertezas rumo ao futuro e gerou três imagens possíveis para o estado;

⁸³ Grave crise sistêmica que reinava no estado: o novo Governo havia recebido uma dívida vencida de R\$ 1,2 bilhão que incluía salários atrasados de servidores, faturas não quitadas junto a fornecedores e prestadores de serviços; e o estado estava inadimplente com a União, que por isso fazia a retenção dos seus recursos no Fundo de Participação. Nesta crise, foi assassinado o juiz Alexandre Martins de Castro Filho, uma tentativa de intimidar os poderes e a sociedade da imensa tarefa de enfrentamento do crime organizado e de descontaminação da administração pública que então se impunha.

⁸⁴ Ver mais detalhes em http://www.macroplan.com.br/Caso_Item.aspx?Id=51

- Construção da **visão de futuro**, que esboçou a situação que o capixaba desejava viver em 2025 e serviu como referencial para a elaboração da **estratégia** e a construção de uma agenda de **iniciativas** para o estado (pautada em um plano de metas de longo prazo);
- Elaboração da estratégia de desenvolvimento materializada através de **18 metas mobilizadoras, desdobradas em uma carteira de 93 projetos estruturantes** e **4 alianças estratégicas regionais**; e
- Elaboração de uma **agenda de implementação e comunicação**.



Visão de Futuro Espírito Santo 2025

“Em 2025, o Espírito Santo será um dos primeiros estados brasileiros a erradicar a pobreza, resultado de um modelo de desenvolvimento marcado pela qualidade de seu capital humano, pela capacidade competitiva de suas empresas, pela inclusão social, pelo compromisso com o meio ambiente e por instituições públicas eficientes e reconhecidas.”



Figura 68 Estratégia de Desenvolvimento do Espírito Santo no Horizonte 2006-2025

Fonte: Macroplan, Prospectiva, Estratégia & Gestão.

Quatro evidências do sucesso do Plano Espírito Santo 2025: forte apropriação pela sociedade – empresas e Prefeituras Municipais utilizaram este Plano como referência principal em suas iniciativas específicas de planejamento; (2) alinhamento interno - o Governo do Estado também utilizou o Plano de longo prazo para a elaboração e revisão do seu próprio planejamento estratégico (3 ciclos anuais sucessivos); (3) o acervo integrante deste Plano se constituiu, durante vários anos, em fonte de consulta e referência para centenas de executivos, gestores e pesquisadores; e (4) sob a liderança do Espírito Santo em Ação, este Plano foi atualizado em 2012/2013, novamente em parceria com o Governo do Estado (Governo Renato Casagrande).

- *Desdobramento do Plano de Longo Prazo em Estratégias de Governo – Ciclos de 2007 a 2010*

Entre os anos de 2007 e 2010, o Governo do Estado, sob a liderança direta do Governador e da Secretaria de Economia e Planejamento, empreenderam um trabalho sistemático de desdobrar a estratégia de longo prazo em estratégias de governo, por duas vias complementares: (1) três ciclos anuais de planejamento estratégico 2007-2010, 2008-2010 e 2009-2010; e (2) implementação e gestão intensiva de 20 (vinte) projetos estruturadores das prioridades do Governo.

Os Ciclos de Planejamento Estratégico

De um modo geral, os três ciclos obedeceram a uma mesma **rota metodológica (1) Preparação**, envolvendo um balanço da execução e dos resultados do período anterior; orientações estratégicas do Governador (estabelecendo focos, prioridades e diretrizes para o horizonte de planejamento – no caso, até o final do governo – e avaliação do cenário externo com premissas para o planejamento; (2) **Evento de Planejamento**, reunindo toda a equipe de governo – entre 100 a 150 participantes – para avaliação de cenários, balanço do executado, alinhamento em relação às entregas prioritárias do Governo e identificação dos projetos e iniciativas mais relevantes; e (3) **Implementação**: detalhamento dos projetos estratégicos ou estruturantes tendo em vista a realização das entregas prioritárias.

O ganho mais relevante desta prática de planejamento e gestão foi a **assimilação e incorporação, em toda a equipe do Governo, o conceito de entrega como um serviço público ou um resultado relevante para a sociedade⁸⁵ e não uma obra física, contribuindo para orientar a atuação do governo a partir dos resultados esperados pela sociedade**. Dessa forma, as entregas para a sociedade foram definidas, avaliadas e revisadas a cada ano contribuindo substancialmente para a construção de uma cultura de gestão orientada para resultados.

Outro ganho importante, além do alinhamento e motivação de toda a equipe do Governo (Secretários, Dirigentes de órgãos da administração indireta e seus subordinados e assessores diretos), foi a criação de uma disciplina de compartilhamento e planejamento da estratégia de governo.

⁸⁵ Dentro deste conceito, entregas são, por exemplo, *outcomes* como esperança de vida, (redução de) índices de criminalidade ou proficiência escolar (notas IDEB) e/ou *outputs* como população atendida com programas de vacinação ou saúde da família; população encarcerada; ou alunos frequentando salas de aula na idade adequada. Obras físicas não são considerados como entregas e sim como produtos que possibilitam entregas.

Considerando o caráter dinâmico das variáveis do ambiente econômico e político, as mudanças nas demandas da sociedade capixaba e a natural limitação de recursos, as prioridades definidas foram sistematicamente reavaliadas e revisadas, em um processo de aprendizagem e melhoria contínua muito valioso.

A Implementação e Gestão dos Projetos Estruturadores

O **Programa de Gerenciamento de Projetos do Governo do Estado do Espírito Santo, denominado Pró-Gestão**, teve início em março de 2007, tendo o Vice-Governador do Estado com principal patrocinador.⁸⁶ O programa tinha como foco a implementação dos projetos estruturantes definidos no Plano Espírito Santo 2025 e escolhidos como prioritários no planejamento estratégico do Governo, nos ciclos acima referidos.

Nesta seção será feita uma descrição da etapa de estruturação (planejamento) dos Projetos Estratégicos. As etapas de gestão e monitoramento serão descritas mais adiante.

O **ponto de partida para a definição da carteira** foi a consideração conjunta de 3 grandes insumos. Em seguida, em um processo de filtragens sucessivas, foi definida a carteira inicial de projetos estruturadores com base no seguinte processo:

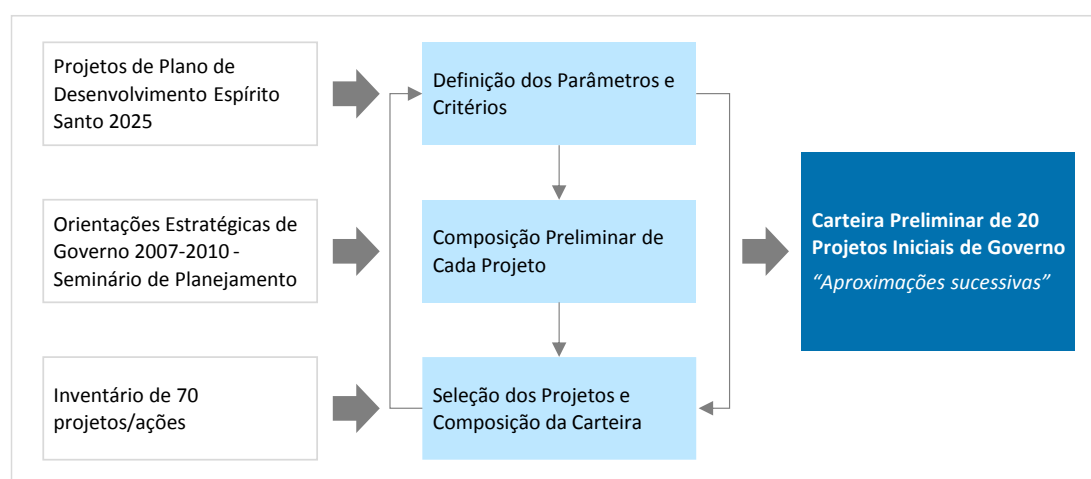


Figura 69. Processo de elaboração da Carteira Preliminar de Projetos

Fonte: Macroplan – Prospectiva, Estratégia & Gestão.

- Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025 - 93 Projetos Estruturantes;
- Seminário de Planejamento Estratégico e Orientações Estratégicas 2007-2010 – 12 eixos com entregas identificadas; e
- Inventário: cerca de 70 “projetos” e/ou ações de governo.

O **inventário** de informações sobre os projetos/ações de Governo incluiu o cadastramento dos seguintes atributos associados a cada “projeto” ou “ação”:

⁸⁶ O Programa Pró-Gestão foi regulamentado e ampliado posteriormente pelo Decreto No. 900-S de 10 de setembro de 2008.

- Denominação do “projeto”;
- Grupo de Projetos do ES 2025;
- Projeto do ES 2025 ao qual o projeto estava associado;
- Objetivo do projeto;
- Escopo;
- Estimativa de fontes e recursos;
- Órgão executor;
- Datas de início e conclusão;
- Situação atual;
- Restrições existentes;
- Entregas / Ano;
- Vinculação com o Orçamento (Programa / Ação);
- Marcos Críticos;
- Observações gerais;
- Documentos relacionados; e
- Responsável pelo cadastramento do “projeto”, telefone fixo e E-mail.

Os **parâmetros e critérios** considerados para a formação inicial da carteira foram os seguintes:

- Projetos liderados pelo Governo do Estado;
- Alinhamento ao Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025;
- Capacidade de produzir transformações duradouras na sociedade;
- Alinhamento às Orientações Estratégicas de Governo 2007-2010;
- Atendimento de demandas imediatas da população;
- Efeito demonstração - entregas “garantidas” para 2007;
- Alinhamento aos 12 “eixos” trabalhados no seminário de planejamento;
- Equilíbrio e balanceamento da carteira entre os 12 “eixos”;
- Projetos que sejam passíveis de gerenciamento (escopo, foco e entregas minimamente definidos); e
- Seletividade e foco estratégico.

A carteira preliminar resultante desta avaliação reuniu 22 projetos:

Saúde

- 1.** “Fortalecimento da Atenção Primária”
- 2.** “Ampliação e modernização da Rede Hospitalar e de Urgência”
- 3.** “Gestão e Inovação/Modernização na Secretaria de Saúde”
- 4.** “Planejamento Familiar e Prevenção à Gravidez Precoce”

Educação

- 5.** Mais Tempo na Escola
- 6.** “Qualidade do Ensino Fundamental”
- 7.** Ampliação do Acesso e Permanência do Aluno no Ensino Médio
- 8.** “Gestão e Inovação/Modernização na Secretaria de Educação”
- 9.** “Ampliação do Acesso à Educação Profissional e Superior”

Segurança, Defesa Social e Justiça

- 10.** “Sistema Integrado de Segurança Pública”
- 11.** “Ampliação e Modernização do Sistema Prisional”
- 12.** “Prevenção Social da Criminalidade”

Logística e Transportes

- 13.** “Ampliação da malha rodoviária estadual”
- 14.** “Recuperação da malha rodoviária estadual”

Região Metropolitana

- 15.** “Mobilidade Urbana (Transcol III e Transcol Social)”

Meio Ambiente

- 16.** Águas Limpas (Ampliado)
- 17.** “Macro drenagem Metropolitana” (Bigossi e Itanguá)
- 18.** “Resíduos Sólidos”

Interiorização do Desenvolvimento e Agricultura

- 19.** “Melhoria da Infra-Estrutura Rural”

Gestão Pública e Qualidade das Instituições

20. Central de Atendimento Integrado ao Cidadão

21. “Valorização do Servidor, Modernização e profissionalização no serviço público” (?)

Redução da Pobreza

22. “Atenção aos Jovens de Famílias Pobres”

Os detalhes da estruturação, pactuação, gestão e monitoramento serão descritos adiante. De imediato, só vale ressaltar que de 2007 a 2010 esta foi uma prática continuada do Governo do Estado, que foi mantida, com diversos ajustes, na gestão seguinte (2011-2014) como se verá também mais à frente.

- *Plano de Desenvolvimento do Espírito Santo ES 2030*

Em face à mudança de cenário, especialmente com a consolidação do Espírito Santo como o 2º maior produtor de petróleo do país, foi feita uma atualização do plano de longo prazo, agora com horizonte 2030. Lançado em 2013, o Plano Espírito Santo 2030 baseou-se nas seguintes metas e premissas⁸⁷:

- Construção do Espírito Santo 2030, tendo em vista o reposicionamento do Espírito Santo nos diferentes contextos atuais e cenários futuros;
- Atualização e avaliação dos cenários e da construção de uma nova visão de futuro – metas estratégicas;
- Revisão de eixos estratégicos, com a proposição e inclusão de novos eixos, que abordem a Ciência, Tecnologia e Inovação, e a Saúde;
- Inclusão das agendas e visões regionais;
- Atualização do portfólio de projetos.

Este Plano, elaborado como uma revisão e atualização do anterior, foi lançado em 2013 com os seguintes elementos:

- 4 objetivos do desenvolvimento
- 3 perspectivas estratégicas
- 11 focos estratégicos
- 33 estratégias
- 35 metas de longo prazo

⁸⁷ **Fonte:** Plano Espírito Santo 2030 – Plano de Trabalho, Julho de 2012. Acessado em <http://www.es-acao.org.br/download/CO/Plano%20de%20Trabalho%20-%20ES%202030.pdf>



Visão de Futuro Espírito Santo 2030

“Um estado inovador, dinâmico e sustentável.”

A versão lançada em 2013 não continha o portfólio de projetos. No entanto, em 2016, com um evidente compromisso com a continuidade da linha de planejamento, apesar de mudanças de governo, e novamente com o patrocínio do Espírito Santo em Ação e em parceria com o Governo do Estado (agora no Governo Paulo Hartung), foi elaborada uma carteira de 66 projetos estruturantes, incorporando melhorias e mudanças ocorridas desde a carteira anterior.

- *Orientações Estratégicas do Governo 2015-2018*

A crise econômica que se acentuou a partir de 2015 atingiu fortemente o Espírito Santo, que, além das adversidades do cenário nacional, teve a sua situação agravada devido à crise fiscal que se instaurou no Estado nos dois anos anteriores, resultando na restrição considerável de recursos próprios para investimentos. Desse modo, foi necessário fazer um forte ajuste e adotar o planejamento e o diálogo com a sociedade e os demais poderes como ferramentas de gestão da escassez de recursos.

No período de março a junho de 2015, foi feito o planejamento estratégico dos quatro anos de governo, segundo a mesma metodologia adotada nos ciclos de 2007 a 2010 (preparação prévia, evento de planejamento com ampla participação da equipe do governo e implementação em projetos prioritários) que resultou em uma agenda de prioridades orientando a alocação de recursos e a gestão do governo. O Governador empenhou-se na coordenação da equipe e na gestão das expectativas e do ambiente político-institucional, mantendo um diálogo sistemático com os demais poderes do Estado, com as lideranças dos servidores públicos além da comunicação junto à sociedade para esclarecer a situação fiscal e financeira do Estado.

As orientações estratégicas 2015-2018⁸⁸, principal instrumento de alinhamento e referência para a gestão de resultados do Governo, estão formalmente estruturadas em três grandes blocos:

⁸⁸ Conteúdo acessível em <http://www.planejamento.es.gov.br/orientacoes-estrategicas-2015-2018-publicacao-apresenta-prioridades-do-governo/>

- 1. O Desafio Atual e as Bases para o Desenvolvimento Sustentável do Espírito Santo**
 - Mudança nos Cenários Econômico e Fiscal - Brasil e Espírito Santo
 - Crescimento de uma Sociedade mais Consciente, Crítica e Ativa
 - Bases para o Desenvolvimento Sustentável do Espírito Santo
- 2. Pilares da Estratégia de Governo 2015-2018**
 - Ajustar as contas públicas
 - Instituir um Governo em rede com a sociedade
 - Construir avanços sociais
 - Promover o desenvolvimento econômico diversificado, sustentável e inclusivo
 - Promover a mudança estrutural e comportamental na relação com os recursos naturais e o meio ambiente
 - Combater a corrupção
- 3. Áreas de Resultado (em cada área de resultado são indicados os desafios, os resultados finalísticos e as diretrizes e entregas à sociedade)**
 - Educação
 - Saúde
 - Desenvolvimento Social
 - Segurança, Justiça e Defesa Social
 - Desenvolvimento Econômico
 - Infraestrutura e Logística
 - Desenvolvimento Urbano e Regional
 - Meio Ambiente e Agricultura
 - Cultura, Turismo e Esporte

Dessas orientações, importa ressaltar a atenção especial à vinculação explícita entre desafios, resultados finalísticos e entregas à sociedade em cada Área de Resultado, o que contribui para re-vigorar um dos pilares da gestão orientada para resultados: articulação da visão de longo prazo com a definição de prioridades estratégicas sob a forma de entrega de resultados para a sociedade.

3.8.3. Gestão e Monitoramento de Projetos e Resultados

- *Estruturação e Pactuação dos Projetos Estruturantes 2007-2010*

O **Programa de Gerenciamento de Projetos do Governo do Estado do Espírito Santo, denominado Pró-Gestão**, teve início em março de 2007, tendo o Vice-Governador do Estado com principal patrocinador. O programa tinha como foco a implementação dos projetos estruturantes definidos por meio do gerenciamento e o monitoramento intensivo da carteira de projetos, planejados segundo metodologia orientada para resultados, pactuados junto aos parceiros internos do governo.

O diagrama a seguir demonstra visão de conjunto do processo de estruturação (planejamento) e gerenciamento intensivo dos projetos estruturantes.

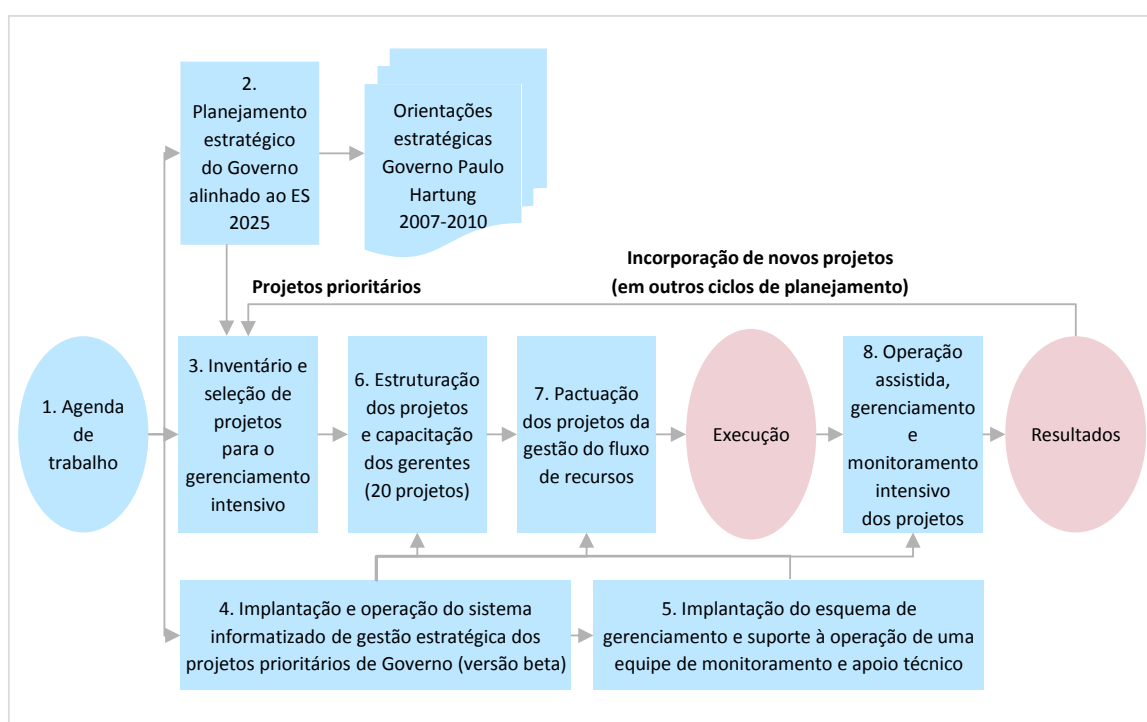


Figura 70. Planejamento Estratégico do Governo do Espírito Santo e implementação do gerenciamento intensivo do primeiro grupo de projetos estruturantes 2007-2010 (março a julho de 2007)

Fonte: Macroplan, Prospectiva, Estratégia & Gestão.

As etapas 2 e 3 já foram descritas anteriormente.

A 4ª etapa – estruturação dos projetos – foi iniciada com o desenvolvimento da 1ª versão de um sistema informatizado baseado na Web para planejamento e gestão dos projetos (o SIGES, em operação até os dias de hoje). Em seguida, fez-se a designação dos gerentes dos projetos e das equipes técnicas de suporte e, logo após, procedeu-se à estruturação da Carteira Inicial em “ondas”:

- 1ª - Logística e Transportes, Região Metropolitana, Meio Ambiente
- 2ª - Educação

- 3ª - Segurança, Defesa Social e Justiça, Gestão Pública e Qualidade das Instituições
- 4ª - Saúde e Redução da Pobreza, Interiorização do Desenvolvimento e Agricultura

As “ondas de estruturação” combinavam capacitação conceitual dos gerentes e equipes de suporte com a concomitante estruturação inicial dos projetos pelos próprios gerentes. Ou seja, uma “capacitação em serviço”, “mão na massa”. A agenda típica de uma capacitação dessas era a seguinte:

HORÁRIO	ATIVIDADE
08:30 às 9:00	Abertura e boas vindas (plenária na sala de reuniões de Seger)
<i>Bloco 1: Aspectos Gerais da Metodologia e Início da Estruturação</i>	
9:00 às 10:30	Os Fundamentos da Gestão Estratégica para Resultados – GEOR (plenária na sala de reuniões de Seger)
10:30 às 11:00	Intervalo para café
11:00 às 11:30	Apresentação do Sistema de Gerenciamento Estratégico – SigES (plenária na sala de reuniões de Seger)
11:30 às 12:30	Estruturação dos Projetos no SigES (trabalho na sala de computadores da CAU)
12:30 às 13:30	Intervalo para almoço
<i>Bloco 2: Estruturação dos projetos</i>	
13:30 às 14:00	Esclarecimento de dúvidas gerais (plenária na sala de reuniões de Seger)
14:00 às 15:30	Continuação da Estruturação dos Projetos no SigES (trabalho na sala de computadores da CAU)
15:30 às 16:00	Intervalo para café
16:00 às 17:00	Continuação da Estruturação dos Projetos no SigES (trabalho na sala de computadores da CAU)
16:00 às 17:30	Encerramento e Próximos passos (plenária na sala dos computadores)

Figura 71. Exemplo de uma agenda típica de capacitação

Fonte: Macroplan, Prospectiva, Estratégia & Gestão

O planejamento ou estruturação consistia em definir os seguintes atributos de cada projeto:

1. Denominação do projeto;
2. Justificativa: Descrição sumária do problema que se quer solucionar e de sua relevância para o público alvo em questão;
3. Público-alvo: segmentos, empresas e pessoas que se pretende atender com a execução do projeto, em relação ao qual serão avaliados os resultados;
4. Objetivo: síntese da transformação ou produtos demandados pelo público-alvo, no horizonte de tempo do projeto;
5. Resultados: transformações que devem ser produzidas no público-alvo ou junto a ele com a execução do projeto, compreendendo a transformação almejada, a meta, unidade de medida e prazo de consecução. São os efeitos decorrentes do conjunto de produtos resultantes das etapas;

6. Gerente: responsável pela execução do projeto. Divide com o coordenador de etapa a responsabilidade pela implementação do projeto;
7. Parceiros: Áreas ou organizações comprometidas com a execução e alcance de resultados do Projeto (Secretarias e órgãos do Governo envolvidos no Projeto, além de quaisquer outras instituições públicas ou privadas que também tenham envolvimento na execução);
8. Etapas: As etapas são iniciativas do projeto agrupadas sob descrições síntese e que geram produtos ou serviços. Cada etapa é subdividida em sub-etapas, que representam as principais ações da etapa em questão;
9. Financiamento: valor total do projeto necessário à execução das etapas planejadas, subdividido por fontes necessário à realização do projeto. Pode contemplar além dos recursos financeiros, recursos econômicos (pessoal, meios físicos, logísticos, informacionais) a serem convertidos em recursos financeiros;
10. Marcos críticos: eventos mais significativos e essenciais ao desenvolvimento do projeto, que uma vez ultrapassados, ampliam consideravelmente a dinâmica de implementação do projeto. Portanto, demandam grande atenção da equipe gerencial ou grande esforço dos executores. O Marco Crítico não isenta o gerente à proceder ao detalhamento do projeto que contemple todas as atividades, de modo a gerar um cronograma físico e financeiro, para efeito de gerenciamento operacional; e
11. Restrições: Fatos e eventos que ocorrem durante o projeto e atrapalham a sua execução (ou seja, impactam diretamente os Marcos Críticos).

Tais atributos eram inseridos diretamente no sistema informatizado, o que assegurava compartilhamento com todos os envolvidos e rastreabilidade dos ajustes e atualizações em tempo real.

A **contratualização ou pactuação**, também foi realizada em ondas e consistiu na negociação com todos os agentes intervenientes, culminando com a assinatura de um Acordo de Resultado, que tem o significado de um pacto entre parceiros na busca dos resultados estabelecidos no projeto. Não resulta em responsabilidades de caráter jurídico. Não substitui, portanto, contratos e convênios necessários à operacionalização das etapas.

A pactuação depende dos seguintes requisitos:

- a) a completa estruturação do projeto;
- b) prévia negociação e acordo com os parceiros do projeto; e
- c) a negociação do modelo de organização para o gerenciamento do projeto,

Os Acordos de Resultados foram formalizados contendo os seguintes itens:

- a) preâmbulo que formaliza o compromisso, assumido em conjunto pelos parceiros, de gerar os produtos e buscar os resultados do projeto;
- b) compromissos relativamente à execução das etapas; e

c) compromissos relacionados ao gerenciamento do projeto.

d) anexos:

- » *descrição do projeto: descrição detalhada de todos os elementos que compõem o projeto;*
- » *matriz de responsabilidades: tabela de etapas e respectivos responsáveis pela viabilização financeira, execução ou apoio técnico; e*
- » *quadro resumo das participações financeiras: detalhado por fonte.*

- *Gestão e Monitoramento dos projetos Estruturantes 2007-2010*

Inicialmente o monitoramento intensivo era coordenado por um escritório de projetos, vinculado inicialmente ao Vice-Governador, cuja equipe dedicava-se exclusivamente ao apoio técnico aos gerentes dos projetos estruturantes com vistas à garantia de sua execução e ao alcance dos resultados previstos para a sociedade.

Em abril de 2008, criou-se a **Secretaria de Estado Extraordinária de Gerenciamento de Projetos (SEGEP)**⁸⁹, com mandato até dezembro de 2010, que incorporou o Pró-Gestão e o escritório de projetos, monitorando os projetos estruturantes do governo estadual, utilizando para isso uma metodologia de gerenciamento de projetos com foco no prazo, nos custos e nos resultados.

A Secretaria deu maior densidade ao modelo de gestão, pois o Secretário responsável passou a ser hierarquicamente equivalente aos outros Secretários. A criação da Secretaria não modificou significativamente o dia-a-dia do trabalho do escritório de projetos, mas conferiu mais “status” à execução e monitoramento da carteira.

- *O Período 2011-2014*

Com a extinção da SEGEP em 2010 e a mudança de governo no início de 2011, o Pró-Gestão foi substituído pelo **Sistema de Gestão do Plano Estratégico do Governo do Estado**⁹⁰, fundamentado na definição de dez eixos estratégicos, orientadores da organização dos projetos executados pelo governo. Cada eixo era responsabilidade de um comitê, formado por Secretários de pastas que possuíam relação direta com o tema. A Secretaria de Economia e Planejamento (SEP) ficou responsável pela implantação e coordenação do Sistema de Gestão.

O sistema previa reuniões semanais com o Governador para monitoramento dos projetos de cada comitê, especificamente o cumprimento do cronograma e o alcance das metas estabelecidas, bem como os obstáculos e ameaças à plena execução de cada um. Um sistema informatizado apoiava o trabalho de planejamento e monitoramento dos projetos.

Na SEP, a equipe responsável por preparar e dar vida ao trabalho dos comitês foi formada por profissionais do Pró-Gestão e da Subsecretaria de Planejamento. A permanência de pessoas que

⁸⁹ Decreto Nº 2036-R, de 04 de abril de 2008, publicado no Diário Oficial no dia 07 de abril de 2008.

⁹⁰ Decreto Nº 2654-R, de 05 de janeiro de 2011.

tinham participado do processo desde o início garantiu a continuidade e evolução contínua do modelo de gestão. Como um dos fatores críticos de sucesso para o escritório de projetos é manter um bom relacionamento e articulação com as setoriais, o fato de possuir pessoas na equipe que conheçam as pessoas nas Secretarias, com experiência e conhecimento de como o governo funciona, foi um diferencial importante.

O novo escritório de projetos tinha a função de elaborar o planejamento estratégico de governo e definir o portfólio de programas e projetos estratégicos, melhorar o desempenho dos programas e projetos, ampliar o alinhamento entre a carteira de projetos e a estratégia de governo, desenvolver competências em gestão estratégica e de projetos e difundir e consolidar a cultura de projetos. Além disso, a ideia de alocar o escritório de projetos na SEP era de fortalecer o processo de integração entre o planejamento e o orçamento.

Em 2011, com o apoio do escritório de projetos, os comitês tiveram um papel importante na elaboração das orientações estratégicas do governo, inspirado no Plano ES 2025 e na definição e planejamento de projetos prioritários. Na mesma época, o escritório de projetos iniciou um processo de revisão do modelo de gestão da estratégia e dos projetos que culminou, em agosto de 2012, com o lançamento do **Programa de Gestão para Resultados**⁹¹, denominado **Realiza+**, uma sistematização da experiência que já estava sendo executada com diversas melhorias e adaptado às exigências do novo governo.

O novo programa representou muito mais uma continuidade do que uma ruptura no esforço de gestão estratégica para resultados. As reuniões de monitoramento eram realizadas semanalmente com a presença do Governador, sendo que cada reunião era dedicada a um comitê de eixo estratégico. Além disso, eram realizadas reuniões preparatórias nas setoriais e no nível das equipes:

- **Reunião de Comitê Estratégico com Governador:** reuniões semanais com a coordenação do Governador e participação do Vice-Governador, de Secretários e Subsecretários das pastas, equipe do escritório de projetos e de gerentes de programas e projetos. A cada semana, um comitê trazia seus programas e projetos para discussão. O andamento do programa/projeto era apresentado, bem como discutidos os gargalos/desafios de nível estratégico e propostas de solução;
- **Reuniões prévias com Secretários:** reuniões semanais, com participação dos Secretários, Subsecretários, dirigentes de órgãos integrantes dos Comitês, equipe do escritório de projetos e os gerentes de programas e projetos com o objetivo de analisar a situação atual, antes da reunião de comitê estratégico com o Governador; e
- **Reuniões de monitoramento:** reuniões periódicas entre a equipe do escritório de projetos e os gerentes e a equipe dos programas e projetos, com o objetivo de avaliar o andamento

⁹¹ Criado pelo Decreto No. 3072-R, de 8 de agosto de 2012.

do cronograma e do custo, identificar e responder aos riscos dos projetos, verificar a superação ou não dos marcos críticos e as entregas realizadas. Essas reuniões forneciam subsídios para as reuniões de comitê estratégico com o Governador, pois classificamos os tipos de gargalos/problemas como operacional, tático e estratégico e definimos os responsáveis pela solução da problemática apresentada.

A avaliação dos projetos era feita durante a reunião de análise de resultados, uma vez a cada seis meses. Eventuais mudanças nos projetos, a partir de 2012, passaram a ser controladas por uma Comissão de Análise e Mudanças (CEAM)⁹², que tem o papel de avaliar os impactos das alterações no quantitativo ou no prazo das entregas previstas no planejamento do projeto, alterações de valor do projeto que supere 25%, além da inclusão e exclusão de projetos. A Comissão é composta pela SEP, como coordenadora, e as seguintes Secretarias de Estado: Governo (SEG), Gestão e Recursos Humanos (SEGER), Controle e Transparência (SECONT) e Fazenda (SEFAZ).

O fluxo diferenciado de processos vinculados aos projetos estratégicos, adotado já pelo Pró-Gestão, foi aprimorado. A aplicação do Selo de Priorização⁹³ passou a ser exclusivamente atribuição do escritório de projetos, o que evitou a priorização indevida de processos não vinculados aos projetos estratégicos. O Selo de Priorização dá visibilidade ao processo, identificando-o como prioritário, além de conferir agilidade na tramitação. Os pareceres conclusivos em um processo, que antes demoravam de 25 a 30 dias, passaram a ser liberados em média com 5 dias.

- *Principais pilares da metodologia de Gestão Orientada para Resultados*⁹⁴

Gestão de projetos estruturantes

Os projetos estruturantes foram aqueles definidos como prioritários dentre todas as ações do governo. Embora acompanhados pelo escritório de projetos, são executados pelas respectivas setoriais, e monitorados pelos gerentes de projetos.

Gerente de projeto

A rotina complexa e as crises regulares na administração pública dificultavam a alocação de pessoas gerenciando de forma intensiva os projetos estruturantes. Para responder a esse desafio, foram criadas equipes de projetos dedicadas com exclusividade à carteira de projetos estruturantes do governo, separadas da rotina administrativa. O gerente, membro das secretarias executoras, era responsável pela estruturação e pela execução dos projetos, sendo a personificação de todos os esforços envolvidos na realização do projeto estruturante.

⁹² Ambos revigorados pela Portaria No. 298-R, de 14 de setembro de 2012.

⁹³ Criada pela Portaria No. 297-R, de 14 de setembro de 2012.

⁹⁴ Gestão de Portfólio: A atuação da SEGEP, disponível em: http://www.pmiba.org.br/uploads/tiny_mce/files/portf_lio_segpep.pdf

A metodologia utilizada para planejar os projetos contribuiu para que as discussões em torno do projeto fossem orientadas para a definição dos resultados a alcançar e, somente depois, para as ações e definições mais importantes para alcançá-los. A metodologia também preconiza o envolvimento de diversos órgãos de governo desde o início do planejamento, como forma de garantir as melhores escolhas dentro do projeto, mas também de buscar comprometimento.

Escritório de projetos

A atividade principal do escritório de projetos era de garantir o sucesso do projeto por meio do monitoramento intensivo. Além do acompanhamento das ações planejadas em cada projeto, comparando o cronograma e as ações previstas com o que de fato foi realizado, o escritório de projetos mantinha uma agenda constante com o gerente de cada um dos projetos, garantindo a identificação e o tratamento dos riscos, ajudando na superação das dificuldades encontradas pelo gerente e, sobretudo, servindo como meio de comunicação entre o gerente do projeto e o primeiro escalão do poder executivo.

Rede de pontos focais e selo de priorização

A rede de pontos focais, constituída por parceiros pertencentes às chamadas “Secretarias-meio”, como a Procuradoria Geral do Estado, Instituto Estadual do Meio Ambiente (IEMA), de Fazenda, de Planejamento, o Instituto de Obras Públicas do Espírito Santo (IOPES) e a Secretaria de Governo, era responsável pelo fluxo diferenciado de processos, permitindo maior agilidade aos processos estratégicos.

Sistema de Gerenciamento Estratégico de Projetos do Governo do Espírito Santo

O sistema de gerenciamento de projetos (SigES) é uma ferramenta on-line de monitoramento estratégico de projetos, em tempo real, baseado em "marcos críticos", que visa garantir o cumprimento das etapas de cada projeto, além de possibilitar o acompanhamento do avanço físico, financeiro e de riscos. Dentre as funcionalidades existentes pode-se destacar o gerenciamento de etapas, marcos críticos, riscos, entregas, produtos, gerenciamento de fotos e documentos, além de relatórios detalhados. Tem também a interface do sistema com visão estratégica para o Governador, com o objetivo de apresentar as informações dos programas e projetos de forma clara e objetiva. Atualmente, o Governo está buscando alternativas para melhorar o sistema. O objetivo é adicionar algumas funcionalidades, como a gestão de portfólio, suporte as entregas padronizadas por nível, facilitar a preparação e realização das reuniões de comitê, auditoria no sistema, suporte ao conceito de indicadores, revisão dos usuários do sistema e suporte ao cadastro das coordenadas geográficas dos projetos, oferecendo apoio para a visualização de suas localizações em mapas. O novo sistema buscará também a integração com o sistema de

orçamento, contábil e financeiro do Estado, com objetivo de importar valores financeiros e exportar valores físicos.



Figura 72. SIGES Visão Governador

Fonte: CONSAD 2013. Joseane de Fátima Geraldo Zoghbi et al. Programa de gestão para resultados do governo do estado do espírito santo: REALIZA+.

Comitê de coordenação

Inicialmente, o comitê foi formado pelo Vice-Governador, pelo Secretário de Estado de Governo, pelo Secretário de Estado de Economia e Planejamento e pelo Secretário de Gestão e Recursos Humanos. É responsável pela tomada de decisão sobre os fatores críticos para a execução dos projetos, que vão além das capacidades das secretarias setoriais e da SEGEPI. Em setembro de 2008, criou-se o Comitê Executivo do Pró-Gestão⁹⁵, composto pelos Secretários de Estado de Gerenciamento de Projetos, de Transportes e Obras Públicas, de Gestão e Recursos Humanos, de Governo e de Economia e Planejamento, sendo responsável por tomar decisões de governo sobre temas estratégicos referentes ao desenvolvimento dos projetos estruturantes.

- *Novo Modelo de Gestão das Prioridades Estratégicas do Governo 2015-2018*⁹⁶

Uma estratégia cria valor para a sociedade mediante sua implantação efetiva.

Com este objetivo, o atual Governo do Espírito Santo valorizou a retomada das boas práticas de Gestão Estratégica Orientada para Resultados (GEOR), visando ampliar a capacidade do Estado de produzir resultados significativos e transformadores para a sociedade capixaba.

Os Fundamentos da GEOR:

⁹⁵ Decreto Nº 900-S, de 10 de setembro de 2008, que também incluiu a nomeação de todos os gerentes de projetos estruturantes.

⁹⁶ Reprodução integral do Capítulo 4 das Orientações Estratégicas do Governo do Espírito Santo 2015-2018, acessível em

- Foco em um público-alvo bem definido;
- Orientação para resultado;
- Visão estratégica;
- Responsabilidade e compromissos.

O modelo de gestão para resultados do atual Governo desdobra-se em dois níveis, sendo estes:

- I. Carteira de Projetos Estruturantes; e
- II. Desafios, Diretrizes e Entregas Estratégicas.

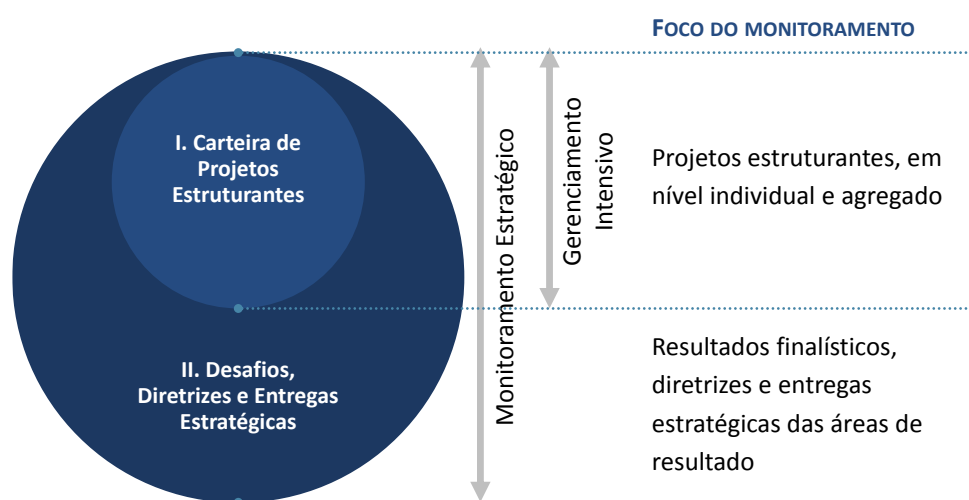


Figura 73. Modelo de gestão em dois níveis

Fonte: Macroplan, Prospectiva, Estratégia & Gestão.

O primeiro nível tem como núcleo principal o Projeto Estruturante, que pretende garantir e executar entregas de caráter transformador para a sociedade, com definição clara de elementos como público alvo, objetivos e resultados. O conjunto de projetos estruturantes contará com gerenciamento e monitoramento intensivos e o direcionamento adequado dos recursos em prol dos resultados almejados.

O Projeto Estruturante é um esforço temporário que estrutura e mobiliza os principais recursos, com gestão intensiva do Governo, para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo, que contribua de forma significativa para entregar benefícios relevantes à sociedade, possuindo as seguintes características:

- Uma relação positiva, forte e direta com os desafios do Governo para o período 2015-2018;
- No conjunto, representam o foco de atuação para realizar as principais entregas do Governo à sociedade;
- Tem efeito multiplicador: capacidade de impulsionar outras iniciativas;
- A gestão coordenada de suas ações gera resultados que não seriam possíveis se gerenciados separadamente; e

- Exige um gerenciamento intensivo com foco na tomada de decisão nos níveis hierárquicos adequados.

O gerenciamento e o monitoramento do Projeto Estruturante devem ser intensivos, incorporar forte senso de urgência, ter caráter empreendedor e estar próximo dos acontecimentos e dos atores relacionados à execução do projeto.

Em termos práticos, a gestão do Projeto Estruturante está apoiada em dois requisitos essenciais: responsabilização e compromisso.

A responsabilização consiste na alocação das atribuições, dos desafios e dos poderes cabíveis a pessoas físicas e não a cargos genéricos, unidades ou organizações. Mais ainda, significa reforçar a liderança do gerente do projeto – que deve estar próximo do público-alvo e, portanto, com uma percepção mais precisa e completa dos problemas e das oportunidades existentes e potenciais – com o adequado suporte dos responsáveis de ação e integrantes da linha decisória.

O compromisso se constrói na articulação, negociação e definição das responsabilidades claras e bem especificadas para a execução das ações e a alocação dos recursos necessários.

O segundo nível do modelo de gestão propõe-se a acompanhar os resultados finalísticos de Governo, definidos para cada uma das 10 áreas de resultado e suas respectivas diretrizes e entregas à sociedade. Este monitoramento se diferencia do modelo dos projetos estruturantes (nível I), em sua intensidade. Por se tratar de resultados estratégicos de mais longo alcance, possuem periodicidade de monitoramento maior.

O modelo de gestão que orienta a implementação do conjunto de projetos é de responsabilidade compartilhada no Governo. A execução dos projetos estruturantes e das diretrizes e entregas estratégicas é responsabilidade das secretarias de Governo e o seu monitoramento será realizado com o apoio do Escritório de Projetos do Governo, vinculado à Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP). Para dar agilidade aos processos será utilizado um sistema informatizado de gestão estratégica de projetos em tempo real, o SIGES. Para englobar as inovações do modelo de gestão atual, foram feitas modificações e melhorias no sistema, em relação ao sistema utilizado anteriormente.

É através dessa estrutura e organização que o Governo do Estado do Espírito Santo pretende trabalhar nos próximos anos, para avançar nos desafios colocados à gestão estadual, gerando benefícios e entregas significativas e transformadoras para a sociedade capixaba nos grandes temas que necessitam de transformações e melhorias na realidade do Espírito Santo.

3.8.4. Gestão e Desenvolvimento de Pessoas com Foco em Resultados

- *Formação e desenvolvimento de equipes com forte alinhamento estratégico*

Uma das características marcantes do Governo do Espírito Santo, pelo menos nos períodos 2003-2010 e novamente a partir de 2016, foi uma atenção especial do governador na formação e desenvolvimento de equipes coesas e muito alinhadas com as prioridades definidas, no contexto

“de uma gestão diferenciada, assentada na meritocracia, busca por melhores práticas, na inovação social, na profissionalização e na estruturação organizacional do setor público e, e no respeito às instituições.”⁹⁷.

Neste campo, uma prática marcante de desenvolvimento da “equipe estratégica” consistiu na elaboração participativa de planos anuais que definiram as entregas prioritárias do Governo para a sociedade capixaba em 2008, 2009 e 2010, e novamente em 2015, tendo a visão de longo prazo como referência principal. Este alinhamento ocorria em oficinas de trabalho estruturadas, com forte preparação prévia de todos, envolvendo toda a equipe do governo – cerca de 150 executivos e gestores. Esses eram momentos de escuta, compartilhamento de experiências e “injeção de ânimos” em todos os gestores e de motivação do seu engajamento nas entregas estratégicas.

A firme crença do Governador no trabalho em equipe é reconhecida no estado e valorizada por ele, que em depoimento escrito, em que faz um balanço dos seus (primeiros) oito anos de Governo ressaltou “Não fiz nada sozinho. Acredito que dentre as principais condicionantes da ação de um líder esteja a possibilidade de montar boas equipes e de mobilizar forças em razão de um objetivo comum. Nos dois mandatos montamos um time que reuniu parte das melhores cabeças deste estado e ainda agregamos profissionais de excelência Brasil afora que vieram somar forças...”⁹⁸

- *Especialistas em política pública e gestão governamental*

Uma tentativa de atrair bons quadros para a gestão pública e reforçar as equipes dedicadas à gestão para resultados materializou-se com o cargo público de Especialista em Política Pública e Gestão Governamental (EPPGG) foi criado a fim de construir um quadro de funcionários qualificados e com competência técnica para exercer atividades de maior complexidade e responsabilidade.

Um concurso foi realizado em 2008 e, após tomarem posse, os 96 EPPGG admitidos passaram por uma análise de perfil feita pela Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos (SEGER), que é responsável pela gestão da carreira dos EPPGG. Esses servidores foram então distribuídos pelos órgãos setoriais que melhor se adequavam, buscando conciliá-los às demandas dos órgãos aos quais estavam sendo destinados. Esses gestores tiveram, também, um curso de formação de 116h que contemplou palestras sobre a realidade socioeconômica e política do Estado, e disciplinas básicas na área de administração pública.

Ao final do estágio probatório, os EPPGG foram submetidos à avaliação especial de desempenho para fins de aprovação. Esta avaliação gera registros de acompanhamento de desempenho de atividades, que contém a relação de atividades exercidas pelos EPPGG.

⁹⁷ VESCOVI, Ana Paula – Posfácio, in HARTUNG, Paulo – Recortes, obra citada.

⁹⁸ HARTUNG, Paulo - Recortes, obra citada.

No entanto, a dificuldade de retenção dos melhores quadros também ocorre neste campo. Segundo as informações disponíveis, dos 96 EPPGG admitidos no concurso de 2008, apenas 38 permaneceram na carreira.

3.8.5. Governança Transparente e Orientada para Resultados

- *Diálogo Governo, Sociedade e Demais Poderes e Gestão Antecipatória de Expectativas*

Uma das características relevantes da gestão para resultados no Governo do Espírito Santo, períodos 2003-2010 e novamente a partir de 2015, é um cuidado sistemático de administração das expectativas da sociedade. Este cuidado, que era diário na crise de 2003, persistiu ao longo de toda a administração, que estimulou o engajamento das lideranças empresariais, políticas e civis nas transformações desejadas. Foi uma espécie de construção coletiva que engajou ‘pessoas físicas e jurídicas’ dentro e fora do Governo e para além das fronteiras capixabas. Esse foi um dos mais importantes traços da transformação recente do Espírito Santo: ela resultou de um processo social de concertação e convergência, em grande parte fruto de uma mobilização e engajamento espontâneos porém estimulado e conduzido pela liderança agregadora e habilidade política do Governador. E que ganhou impulso e visão de futuro de longo prazo com a elaboração do Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025, já relatada em item anterior.

No enfrentamento da crise fiscal e financeira de 2015 esta forma de gestão política também foi amplamente utilizada. O Governador empenhou-se na coordenação da equipe e na **gestão das expectativas e do ambiente político-institucional**, mantendo um diálogo sistemático com os demais poderes do Estado, com as lideranças dos servidores públicos além da comunicação junto à sociedade para esclarecer a situação fiscal e financeira do Estado, especialmente para criar um clima de adesão às medidas restritivas necessárias. Trata-se de uma prática valiosa de gestão para resultados pois cultiva a adesão social também em momentos difíceis e mantém o foco em desafios prioritários.

Na verdade, a necessidade de ajuste fiscal já havia sido explorado na campanha eleitoral, no ano anterior, antes de o termo ganhar as manchetes de todo o Brasil⁹⁹.

A ideia era se antecipar à crise econômica e evitar que o Estado, extremamente dependente de commodities cujos preços já vinham caindo, como petróleo e minério de ferro, sofresse para pagar as despesas e entrasse em uma situação de descontrole fiscal.

Segundo a Secretária da Fazenda, Ana Paula Vescovi. "Trabalhamos desde o primeiro dia com dois pilares: o decreto de contenção de gastos e uma revisão orçamentária", diz. "**Foram importantes a precocidade do diagnóstico, tanto da situação do Espírito Santo quanto da vivida pela Brasil, e a tomada de decisão rápida, antes de os gastos serem efetivamente realizados.**"

⁹⁹ Ver mais detalhes a respeito in Valor Econômico, edição de 18/02/2016 – “Espírito Santo antecipa ajuste fiscal e termina 2015 com superávit”

Para o presidente do Insper, Marcos Lisboa, que acompanha a situação fiscal dos Estados, o ajuste feito pelo Espírito Santo é um exemplo para as outras 26 unidades da federação. "Por que eles não enfrentam os problemas que o Rio de Janeiro está enfrentando? É um Estado mais pobre do que o Rio, que depende mais do petróleo, que depende mais de *commodity*", afirma. "Desde o primeiro dia, o Governador assumiu os problemas. A Assembleia Legislativa foi comunicada das dificuldades. Revisaram benefícios, revisaram incentivos ao setor privado. Fizeram um ajuste difícil e não elevaram impostos. Você pega o mapa tributário do Brasil, tem um espaço em branco ali, o Espírito Santo, que não aumentou impostos".

- *Transparência*

O governo do Espírito Santo alcançou em 2014 a primeira colocação no índice de transparência das contas públicas estaduais, calculado pela Associação Contas Abertas por meio do Comitê de Transparência.¹⁰⁰ O índice leva em consideração, na versão de 2014, três temas principais para a avaliação do portal com os seguintes pesos: o conteúdo (55% da nota), a série histórica e frequência de atualização (5% da nota) e a usabilidade (40% da nota). O estado do Espírito Santo obteve nota de 8,96, a frente de Pernambuco (8,14) e São Paulo (7,95), sendo que a média do país neste indicador foi de 5,66.

Em 2015, o Espírito Santo foi também premiado com o primeiro lugar no ranking de transparência do Ministério Público Federal, sendo o único estado da federação a conquistar a nota máxima.

A primeira versão do Portal da Transparência do Governo do Estado do Espírito Santo foi criada em 2009 para atender a Lei Federal nº 131, de 27 de maio de 2009 que tratava da transparência de dados públicos e da apresentação dos mesmos à sociedade. O objetivo inicial era disponibilizar uma ferramenta de fácil acesso para o cidadão ter conhecimento da aplicação dos recursos públicos no Espírito Santo.

Contudo, algumas debilidades puderam ser logo identificadas após a criação do portal: i) baixo acesso dos usuários; ii) linguagem de difícil compreensão (muitos termos técnicos); e iii) baixa qualidade visual.

Percebeu-se, então, que disponibilizar os dados aos cidadãos não garantiria sua participação efetiva nas ações do estado, e uma interface mais acessível precisava ser criada, com uma linguagem e estrutura mais simples. Além disso, em 2010, novos requisitos que exigiam um maior detalhamento das informações mantidas no Portal foram gerados, e em 2011 foi criada a Lei de Acesso à Informação.¹⁰¹

O Portal da Transparência do Governo do Estado do Espírito Santo (ver figura a seguir), então, passou por uma reestruturação em 2011. Algumas das mudanças feitas estão listadas abaixo:

¹⁰⁰ O objetivo da criação do índice é fomentar a transparência ativa das administrações públicas de todos os níveis ao estabelecer competição saudável entre os gestores federais, estaduais e municipais para estimulá-los a exercer o princípio da publicidade das contas públicas. A primeira divulgação do índice ocorreu em 2010.

¹⁰¹ Esta lei estabelece que a divulgação de informações de interesse coletivo ou geral deveria ser feita por órgão e entidades públicas, e ocorreu paralelamente ao processo de reestruturação do Portal, que começou no mesmo ano.

- Acréscimo de funcionalidades ao Portal;
- Novo layout apresentando informações de forma mais intuitiva;
- Maior integração com as redes sociais;
- Acréscimo de bases de dados, disponibilizando uma quantidade maior de informações;
- Possibilidade de fazer o download das bases de dados;
- Uso de uma linguagem mais simples para uma melhor compreensão do usuário;
- Acessibilidade para pessoas portadoras de necessidades especiais; e
- Disponibilização de dados em formato aberto.



Figura 74. Portal da transparência do Governo do Espírito Santo

Fonte: Site do Portal da Transparência do Governo do Espírito Santo

Já o Sistema de Informação ao Cidadão (SIC) foi fortalecido por meio de intenso treinamento dos servidores responsáveis pelo recebimento e processamento dos pedidos de informações apresentados pelos cidadãos; e um acompanhamento mais próximo, realizado pela Ouvidoria Estadual, dos prazos de resposta que devem ser observados pelos órgãos e entidades estaduais.

3.8.6. Lições Aprendidas

A equipe da Macroplan foi observadora e participante da evolução da administração pública do Estado do Espírito Santo desde 2003, especialmente entre 2005-2010 e a partir de dezembro de 2014.

Todas as evidências indicam que este é um robusto “caso de sucesso” do qual a Macroplan destaca 10 lições aprendidas e descritas sumariamente a seguir.

- **Liderança engajada faz muita diferença.** Um dos fatores críticos de sucesso da Gestão para Resultados em qualquer ambiente é o engajamento exemplar do executivo principal na formulação e na perseguição dos resultados prioritários. Em Governos, entes diversificados e que, por sua natureza, reúnem atores que representam as diversas forças de sustentação política do governante, este engajamento do “número um” é ainda mais decisivo. Um exemplo marcante: o Governador foi o maior e o melhor comunicador e disseminador do Plano ES 2025; e

deu o melhor exemplo de valorização da estratégia de longo prazo, ao fazê-la marco de referência obrigatório para o desdobramento das prioridades de governo, que passaram a ser objeto de gerenciamento e monitoramento intensivos segundo as melhores práticas e com os melhores instrumentos técnicos disponíveis.

- **Visão de longo prazo gera valor social e robustece a gestão para resultados.** Outro benefício marcante do Plano ES 2025 foi o ‘efeito alinhamento’, como destacou a economista Ana Paula Vescovi: “Mesmo não tendo participado dessa construção, pude observar ... que o Plano (ES 2025) foi um instrumento de grande importância para o alinhamento geral do governo e, além dessas fronteiras, dos governos municipais e das demais instituições públicas e privadas recém constituídas ou reconstruídas.”¹⁰²
- **Disciplina de planejamento e métodos de gestão intensiva aceleram a execução e o alcance de resultados.** Um fenômeno que foi verificado à medida em que evoluía a gestão intensiva dos projetos prioritários em 2008, 2009 e 2010 foi a aceleração da execução física e financeira e das respectivas entregas, segundo registros disponíveis à época do SIGES. Avaliações realizadas à época ressaltaram o valor da disciplina das reuniões de monitoramento (que inclusive expunha os gerentes dos projetos a uma ‘saúdável pressão e exposição pública’), assim como da aprendizagem acumulada ao longo do tempo, graças à continuidade do processo.
- **Formação e alinhamento da equipe estratégica reduzem os custos de transação e ajudam a manter o foco nas prioridades.** Esta característica do modelo de Governo já foi bastante destacada anteriormente: o alinhamento ocorria especialmente em oficinas de trabalho estruturadas, com forte preparação prévia de todos, envolvendo toda a equipe do governo – cerca de 150 executivos e gestores. Esses eram momentos de escuta, compartilhamento de experiências e criação de mecanismos de coordenação e de redes de relacionamento informal entre os integrantes da equipe, o que, mais adiante, contribuía para agilizar os trâmites burocráticos relativos aos projetos prioritários pela base de confiança existente entre os integrantes da equipe de governo envolvidos na execução e gestão.
- **“Hard Power” não resolve tudo:** diálogo e gestão de expectativas da sociedade fortalecem a governança democrática e multiplicam a capacidade do governo superar desafios e alcançar resultados. O modelo de gerenciamento intensivo, com fortes cobranças e pressões por resultados, também tem seus limites e pode gerar efeitos contraproducentes ao ser exercido “sem tréguas” – o estresse das pessoas e equipes envolvidas pode superar limites razoáveis. Por isso, no exercício da liderança política, mostrou-se de grande valor a capacidade agregadora do Governador e sua competência em exercer bem o chamado *soft power*, que é a habilidade de influenciar o comportamento de outras pessoas ou instituições por meio do convencimento, do uso do conhecimento, do exemplo ou de bons argumentos ideológicos. É um estilo de liderança mais sutil, mas que não abdica do senso de autoridade, que aliás ele não hesita em utilizar quando indispensável.
- **A sociedade civil organizada e o capital social acumulado são fatores críticos de sucesso de governos que buscam resultados.** O Espírito Santo é um estado relativamente pequeno (46

¹⁰² VESCOVI, Ana Paula – Pós-fácio in HARTUNG, Paulo – Recortes, obra citada.

mil km², população total de cerca de 4 milhões de habitantes, 78 municípios e com uma população razoavelmente educada, tem uma ambiência mais favorável à construção de consensos e ao desenvolvimento do capital social. Esta propensão à cooperação e ao diálogo, especialmente entre as lideranças dos setores público, privado e não-governamental, constitui um valioso ‘ativo estratégico’ para a construção de projetos e iniciativas cooperativos e a perseguição de resultados.

- **Gestão para Resultados não se implanta “de uma vez só”.** Mesmo em um estado mais organizado e de menor porte como o Espírito Santo, a consolidação das práticas e conceitos da gestão para resultados foi (e continua sendo) um processo trabalhoso e demorado, com avanços e recuos e bastante heterogêneo no conjunto da administração, pois há muitas subculturas estabelecidas, e organizações com diferentes estágios de maturidade administrativa. A prática de trabalhar “por ondas” – primeiro nos ambientes mais propícios e depois nos mais difíceis, após a realização de alguns ‘casos de sucesso’ mostrou-se eficaz neste estado.
- **Na cultura brasileira, a institucionalização é desejável, mas ela tem os seus limites.** Em vários estados brasileiros nos quais trabalhou na implantação ou desenvolvimento da Gestão para Resultados, a Macroplan estimula a busca de progressiva institucionalização (lato senso, não somente formalização legal, mas também enraizamento cultural) dos conceitos, métodos e práticas da Gestão por Resultados. O Espírito Santo foi um dos estados que mais avançou neste terreno até 2010. No entanto, além da institucionalização, a Gestão por Resultados, na nossa cultura, depende fortemente do ‘engajamento do número 1’. Também nesse estado, segundo depoimentos colhidos pela consultora, teria havido um significativo ‘afrouxamento’ da prática dos fundamentos da gestão para resultados entre 2011-2014¹⁰³, em decorrência do modelo de gestão então predominante.
- **Um “banco de projetos” bem elaborados em tempo hábil pode melhorar muito a alocação de recursos.** Os projetos prioritários de governo tendem a ser naturalmente complexos, quando orientados para entregas (*outcomes e/ou outputs*) relevantes para a população. Nesses casos, ter um bom projeto – elaborado em tempo hábil e de acordo com as melhores técnicas e práticas – faz uma grande diferença não somente na qualidade da alocação de recursos como na eficiência e eficácia da execução. A Macroplan pode observar este fenômeno no Espírito Santo, assim como em outros estados da federação.
- **A avaliação de projetos e políticas prioritárias é essencial para melhorar a gestão para resultados e a alocação dos recursos públicos.** À medida em que se amadurecia na prática da Gestão para Resultados tornou-se mais nítida a necessidade de tornar uma prática recorrente a avaliação de impacto dos projetos e das políticas públicas. Esta prática torna-se ainda mais importante e urgente para melhorar a alocação de recursos, especialmente em face ao cenário de escassez de recursos públicos com que o Brasil e seus estados conviverão por vários anos adiante.

¹⁰³ Deve-se considerar esta afirmação como uma hipótese a ser testada, e não ainda como uma afirmação definitiva.



SÍNTESE EXECUTIVA

O Modelo de Gestão Todos por Pernambuco, implementado pelo governo em 2007, destacou-se por seu enfoque no direcionamento central, integrado e regionalizado das ações do governo, pelo alinhamento do orçamento com a estratégia e principalmente pelo monitoramento intensivo dos resultados prioritários através dos pactos. Baseado em elementos de planejamento estratégico como Mapa da Estratégia com objetivos, estratégias, projetos e ações, o modelo pernambucano permitiu que o estado avançasse na entrega de projetos de modo a possibilitar melhoras reais para a população. Em resumo, o Modelo de Gestão Todos por Pernambuco permitiu que o Governo de fato fizesse aquilo que havia sido planejado e prometido.

Em 2007, a gestão do Governo de Pernambuco passou a ser pautada pelas diretrizes e métricas de um Modelo de Planejamento e Gestão Democrático e Regionalizado, no qual o lema passou a ser “integrar para desenvolver”. Nesse cenário, a então Secretaria de Planejamento foi remodelada e criou-se a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), cujos objetivos principais passaram a ser ligados ao planejamento, orçamento e gestão da estratégia. Além dessas responsabilidades iniciais, a partir de 2008, a SEPLAG tornou-se a responsável por monitorar e garantir a execução do Modelo Integrado de Gestão, ou Modelo de Gestão Todos por Pernambuco.

A principal inovação e contribuição trazida pelo novo modelo de gestão foi integrar as funções de planejamento estratégico, monitoramento e melhoria de performance. Conduzido pela SEPLAG, o Modelo de Gestão Todos por Pernambuco trouxe a estratégia para o centro do governo, que passou a permear todas as ações da Administração Pública.

As etapas cruciais para alcançar esse modelo, bem como os desdobramentos permitido por essa inovação pernambucana estão ilustradas na figura abaixo e serão detalhadas nas seções a seguir.

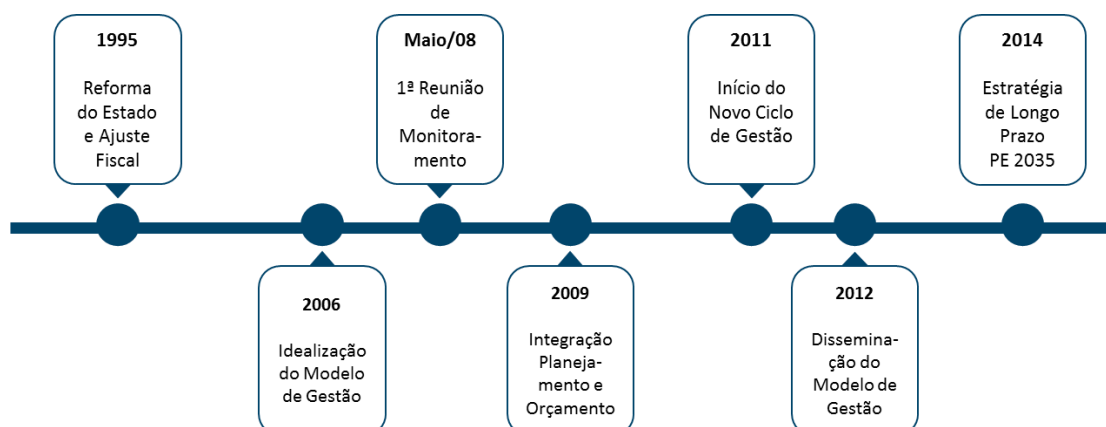


Figura 75. Linha do Tempo - Marcos do Modelo de Gestão Todos Por Pernambuco

Fonte: Macroplan - Prospectiva, Estratégia & Gestão com base em: Marini, C.; Martins, H. F. - Todos por Pernambuco em tempos de governança: conquistas e desafios; 2014.

3.9.1. Reforma do Estado e Ajuste Fiscal (1995-2006)

O processo que culmina com a criação do Modelo de Gestão Todos por Pernambuco se inicia em meados dos anos 1990, com o movimento de Reforma do Estado, capitaneado pelo Governo Federal e que visava “aumentar a governança do Estado, limitar a ação estatal a funções próprias e transferir a estados e municípios ações de caráter regional e local” (MARE, 1995). A partir desse movimento, a cultura de gestão pública para resultados – com agenda de políticas públicas, ferramentas de gestão, desenvolvimento de indicadores e capacitações do funcionalismo público – passa a afetar os governos estaduais também.

Outro importante legado da Reforma do Estado foi iniciar um processo de troca de informações e boas práticas entre Secretários Estaduais de Administração e de Planejamento. A existência de Conselhos como o CONSAD e COSEPLAN foi fundamental para criar esse ambiente e incentivar avanços na gestão pública.

Nesse cenário, Pernambuco logo foi afetado pelas mudanças em andamento da gestão pública brasileira. Durante o Governo Jarbas Vasconcelos, entre 1999-2006, observou-se expressivo controle dos custos e aumento das receitas, com um governo orientado para imprimir um ajuste fiscal no estado. Para tanto, houve redução da máquina pública com a transferência da prestação de serviços públicos não exclusivos para Organizações Sociais e OSCIPs, bem como busca por governo mais digitalizado e automatizado (Governo Digital) e capacitação de pessoal.

3.9.2. Idealização do Modelo de Gestão Todos por Pernambuco (2006 – Maio/2008)

Com os pilares do ajuste fiscal e da Reforma do Estado plenamente implementados, a campanha para Governador presenciou uma proposta bastante inovadora para a gestão pública pernambucana.

Para elaborar seu Plano de Governo, o então candidato Eduardo Campos reuniu-se com diversos extratos e segmentos da sociedade para identificar as principais demandas populacionais e as expectativas com relação à condução da máquina pública. A partir desse processo, Campos apresentou uma proposta intitulada “Um Novo Pernambuco”, na qual o desenvolvimento social equilibrado e integrado tinha papel central.

Uma vez eleito, Campos passou a promover nova reformulação organizacional. Nessa reorganização, criou-se a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), que foi estruturada em torno de três Secretarias Executivas: Secretaria Executiva de Planejamento e Orçamento (SEPO); Secretaria Executiva de Gestão Estratégica (SEGES); e Secretaria Executiva de Captação de Recursos e Acompanhamento de Projetos (SECRAP). O objetivo dessa nova configuração era permitir que a SEPLAG pudesse desenvolver e executar suas novas funções ligadas ao Modelo de Gestão que seria criado.

Como diretriz inicial para o Governo, definiu-se que toda a Administração Pública deveria seguir uma estratégia única, a qual seria baseada em Plano de Ação a ser elaborado pela SEPLAG. Para tanto, três etapas foram empreendidas: (i) envolvimento de todas as Secretarias do Estado; (ii) diálogo com a sociedade para identificação das demandas; (iii) elaboração de Modelo de Gestão para o Estado.

- *Envolvimento da Secretarias de Estado*

Liderado pela SEPLAG, esse processo contou com reuniões individuais com todas as Secretarias do Governo para apresentar os desafios e metas do governo e cada área destacar quais eram seus projetos e ações prioritárias. Esse esforço gerou 570 ações levantadas por todo o Governo e, posteriormente, 294 ações foram selecionadas pelo Governador para iniciarem no primeiro ano de mandato.

Com essa definição, coube a SEPLAG alocar os recursos necessários, sempre priorizando as ações com maior impacto multiplicador e aquelas passíveis de convênios ou inserção em programas federais.

- *Diálogo com a sociedade*

Em paralelo às reuniões com as Secretarias, iniciou-se processo de diálogo com a sociedade a fim de identificar as principais demandas. Esse esforço foi nomeado “Todos por Pernambuco” – que posteriormente denominaria todo o modelo de gestão – e foi implementado por meio de coleta de dados e seminários regionais.

Para empreender a coleta de dados, realizou-se pesquisa acerca dos serviços públicos em cada região. A pesquisa identificou as demandas quantitativas, como expansão da presença do Estado, e qualitativas, relativas à qualidade do serviço prestado. Em posse dos dados coletados, foram organizados Seminários Regionais em 12 Regiões de Desenvolvimento do Estado. Nesses seminários, com a presença do Governador, sociedade civil, na figura de população e empresas, discutiram quais as principais ações regionais a serem tomadas.

A partir dessas informações, a SEPLAG pode elaborar o PPA 2008-2011 de maneira a responde muito mais assertivamente às necessidades de cada região. Nesse PPA, havia 436 metas prioritárias, das quais 102 eram oriundas das contribuições geradas nos Seminários Regionais.

- *Modelo de Gestão para o Estado*

A partir de ambas coletas de informação, em 2007, o Governador também encarregou a SEPLAG de elaborar Modelo de Gestão para o Estado que apontasse as ações e programas mais relevantes e efetivos para a sociedade.

A necessidade de se criar um novo Modelo de Gestão estava pautada na necessidade de prestar contas à população, assegurar coerência entre as diversas áreas do Governo e obter resultados efetivos para a população¹⁰⁴.

Esse Modelo de Gestão deveria abarcar toda a gestão estadual e reforçar a importância do planejamento estadual e a necessidade de toda a Administração Pública ser pautada por objetivos co-

¹⁰⁴ Banco Interamericano de Desenvolvimento. Alessandro, M. & Lafuente, M. & Santiso, C. - Governing to deliver: reinventing the center of government in Latin America and the ; 2014

muns. Também se demandou modelo que contemplasse alinhamento entre planejamento, orçamento e execução, bem como o monitoramento das ações governamentais e avaliação de impacto e efetividade dessas.

A proposta desenvolvida pela SEPLAG originou o Modelo de Gestão Todos por Pernambuco, que foi apresentado pelo Governador para todas as Secretarias em maio de 2008.

3.9.3. Funcionamento do Modelo de Gestão Todos por Pernambuco (2008-2010)

O Modelo de Gestão Todos por Pernambuco foi baseado em um ciclo com os seguintes pilares: formular, implementar, monitorar e avaliar a estratégia. Com base nesses pilares, a estratégia passa a ter papel fundamental na condução estadual, sendo o planejamento estratégico decidido antes das ações e projetos.

A partir de então, o novo Modelo de Gestão de Pernambuco (figura abaixo), desenvolvido pelo governo, contemplou as seguintes etapas: Diálogos com a Sociedade, Estratégia, Orçamento, Monitoramento e Avaliação e Implementação, além de mecanismos de prestação de contas à sociedade sobre os resultados obtidos.

Descreveremos a seguir as principais dimensões desse modelo, ilustrado pela figura abaixo:

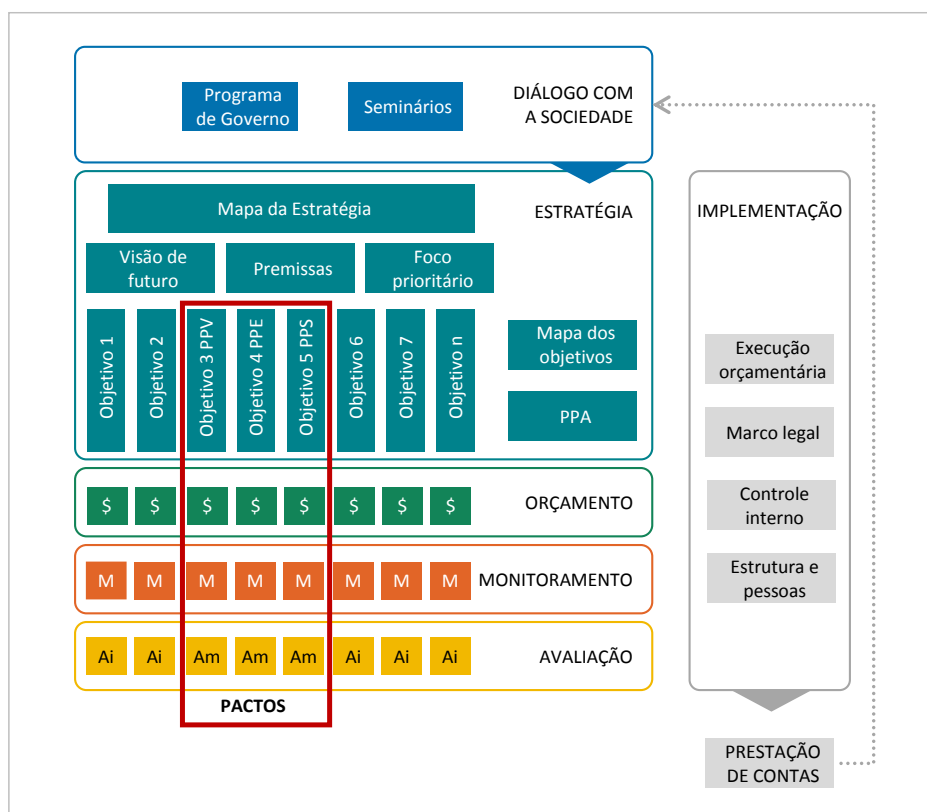


Figura 76. Modelo de Gestão

Fonte: Macroplan - Prospectiva, Estratégia & Gestão com base em: Marini, C.; Martins, H. F. - Todos por Pernambuco em tempos de governança: conquistas e desafios; 2014.

- *Diálogo com a Sociedade*

O processo de diálogo com a sociedade baseou-se na experiência dos Seminários Regionais. Assim, a interação com a população se deu por meio da coleta informações a partir do envio de Cadernos de Avaliação e Propostas para todas as regiões do estado. Com esses Cadernos, levantou-se considerável base de dados que serviu de insumo para iniciar a interação presencial, na forma de Seminários, e pautar as ações estratégicas.

Nos Seminários realizados nas 12 Regiões de Desenvolvimento do Estado, houve mais de 5.200 participantes e gerou um diagnóstico participativo de cada região do estado. Nesses momentos, também se fizeram presentes as instituições locais, como empresariado e representantes da economia local, como Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), assim como participantes da sociedade não organizada.

- *Formulação da Estratégia*

A partir das informações coletadas junto à sociedade civil e do Programa de Governo, a SEPLAG elaborou o Mapa da Estratégia, que deveria ser construído a cada quatro anos, com o intuito de ser um elemento orientador do estado na execução de suas atividades. Considerando as informações coletadas até então, foi possível identificar as áreas de atuação prioritárias do Governo, e a SEPLAG realizou um trabalho técnico para a proposição de um conjunto de Objetivos Estratégicos (quadros em cinza na figura 4) a serem alcançados em cada área de atuação.

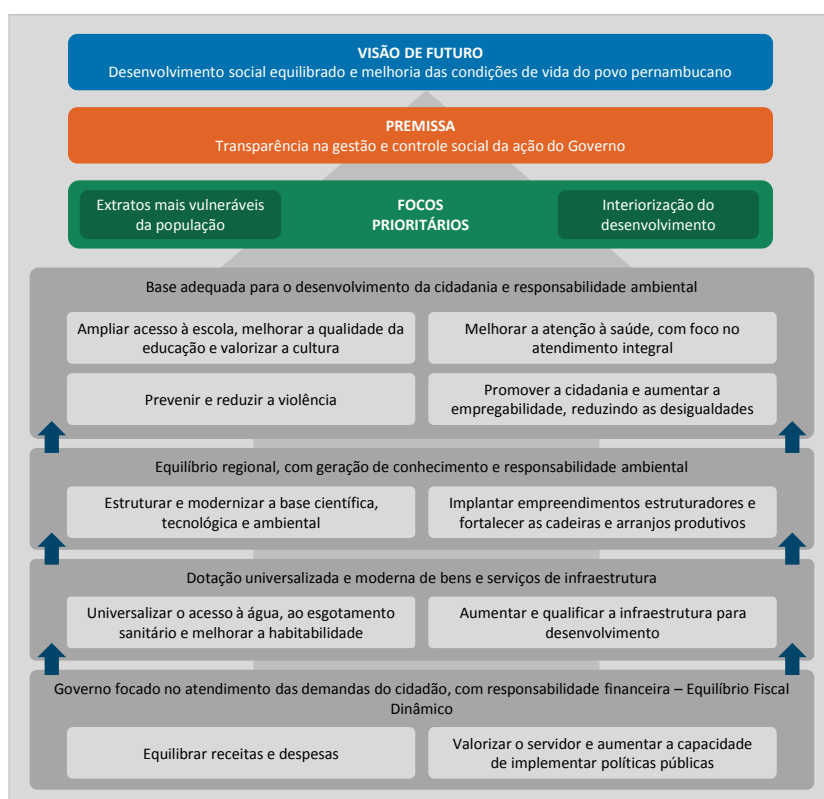


Figura 77. Mapa da Estratégia 2007/2010

Fonte: Macroplan - Prospectiva, Estratégia & Gestão com base em: Marini, C.; Martins, H. F. - Todos por Pernambuco em tempos de governança: conquistas e desafios; 2014.

O esboço do Mapa foi então validado com Governador e todos os Secretários em uma Reunião de Pactuação, realizada no primeiro ano de gestão, onde os elementos propostos no Mapa da Estratégia foram discutidos, alterados e validados e os compromissos a serem seguidos até o final do Governo foram pactuados. Em seguida, houve o aporte, pela SEPLAG, do recurso orçamentário necessário à execução dos objetivos estratégicos.

Após a elaboração do Mapa, foi preciso que seus elementos se refletissem no PPA (figura abaixo). Assim, cada Objetivo Estratégico possuía seu próprio Mapa Estratégico, que era detalhado com resultados, produtos, atividades. Essa desagregação seguiu as categorias a partir das quais o PPA se organiza, permitindo um trabalho de equivalência e alinhamento entre as prioridades do Governo, o PPA e a Lei Orçamentária Anual (LOA), caracterizando uma **aproximação entre o planejamento e o orçamento**.

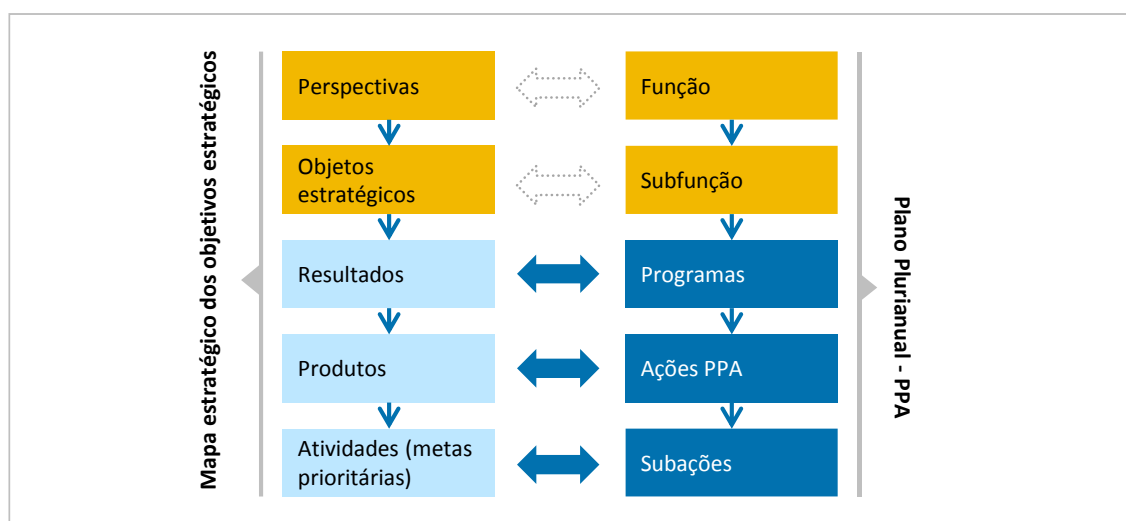


Figura 78. Alinhamento do Mapa da Estratégia com o PPA

Fonte: Macroplan - Prospectiva, Estratégia & Gestão com base em: Marini, C.; Martins, H. F. - Todos por Pernambuco em tempos de governança: conquistas e desafios; 2014.

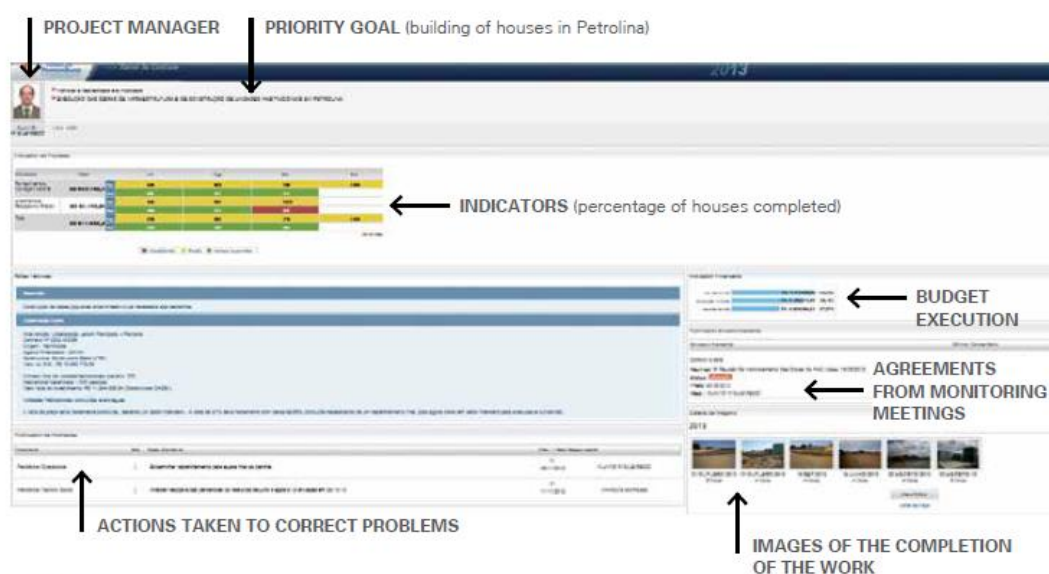
- *Monitoramento e Avaliação*

Nos três anos seguintes à elaboração da estratégia, os Mapas foram revisados em **Reuniões de Monitoramento Semanais**, com a presença do Governador, de Secretários responsáveis pelas áreas prioritárias, e analistas da SEPLAG. Nestas reuniões, monitorava-se o andamento das metas, o status de sua realização e a eficácia das iniciativas empregadas, definindo quais deveriam ser continuadas, repactuadas ou descontinuadas, podendo ainda definir novas prioridades. Essa dinâmica de monitoramento possibilitou que, periodicamente, as metas prioritárias de cada objetivo estratégico fossem formalmente repactuadas entre o Governador e seus Secretários. Em seguida, as equipes da SEPLAG acompanharam junto às Secretarias a resolução dos encaminhamentos levantados durante as reuniões.

No que diz respeito ao monitoramento de grandes obras de infraestrutura realizadas no Estado, o governo criou o **Escritório de Gerenciamento de Projetos (EGP)**, vinculado à SEPLAG. Com base no Guia do Conhecimento em Gerenciamento de Projetos (PMBOK), o monitoramento dos projetos

era intensivo e semanal, para o acompanhamento dos riscos, pontos relevantes, contramedidas e essas informações eram disponibilizando para os atores envolvidos.

Posteriormente, as atividades realizadas pela SEPLAG foram aprimoradas com a adoção do **Painel de Controle**, ferramenta *online* de monitoramento, possibilitando um acompanhamento mais dinâmico e efetivo. O Painel possibilitou diversas visões de uma forma integrada de um mesmo projeto, com acessibilidade para os gestores, permitindo maior qualidade para as tomadas de decisão. Com o Painel, dados do sistema financeiro (eFisco), alocação de orçamento e indicadores de performance dos projetos foram integrados e passaram a ser acompanhados em tempo real pela SEPLAG¹⁰⁵. Ademais, o sistema permitiu simular cenários fiscais, facilitando o planejamento de longo prazo, e era de uso exclusivo da Secretaria de Planejamento, de forma que apenas os técnicos da área tinham autonomia para inserir dados e modificar a situação dos projetos.



Source: SEPLAG.

Figura 79. Painel de Controle da SEPLAG

Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento. Alessandro, M. & Lafuente, M. & Santiso, C. - Governing to deliver: reinvent-ing the center of government in Latin America and the ; 2014

Quanto à **Avaliação do Ciclo de Gestão das Políticas Públicas**, o Estado se baseou em um conjunto de 77 indicadores para as três instâncias apontadas: impacto final (principais), impacto intermediário (secundários) e processo e produtos (conformidade), sempre focados no Mapa da Estratégia. Esses indicadores constituíram o **Mapa de Indicadores de Pernambuco**, e eram regularmente acompanhados e disponibilizados anualmente no site da SEPLAG, fornecendo aos gestores do Estado (e à população) instrumentos para avaliação da ação do Governo.

¹⁰⁵ Banco Interamericano de Desenvolvimento. Alessandro, M. & Lafuente, M. & Santiso, C. - Governing to deliver: reinvent-ing the center of government in Latin America and the ; 2014

- *Pactos*

Alguns Objetivos Estratégicos ganharam destaque no Mapa da Estratégia e foram classificados como prioridade. Para diferenciá-los dos outros, foram agrupados em três pactos e suas atividades de monitoramento e avaliação foram realizadas de forma diferenciada: **Pacto pela Vida**, **Pacto pela Saúde** e **Pacto pela Educação**. Do ponto de vista do alinhamento da estrutura necessária para sua implementação, foi instituído um modelo organizacional em rede, envolvendo atores internos e externos, para o enfrentamento dos problemas e deficiências das áreas. Já no que se refere ao monitoramento e avaliação dos resultados, foram adotadas práticas dinâmicas e periódicas, incluindo o acompanhamento diário das metas.

Exemplo Práticos: Pacto pela Vida

O mais conhecido dos pactos, o Pacto pela Vida (segurança pública), agregava as seguintes atividades:

- i. **Realização de um diagnóstico situacional da segurança** – Identificação das eficiências e deficiências do sistema, apontando os principais entraves e direcionando o foco das ações prioritárias e de atuação do Pacto pela Vida.
- ii. **Definição de objetivos** – A partir do diagnóstico, o conjunto de atores envolvidos no Pacto estabeleceu os objetivos principal e secundários a serem atingidos. O objetivo principal em Pernambuco foi interromper o crescimento da violência e iniciar um processo de redução contínua e progressiva de tal violência.
- iii. **Definição das diretrizes do plano** – Definição das diretrizes centrais para orientar os gestores na definição das ações e decisões a serem tomadas ao longo da execução do Plano (ex. meritocracia, integração, etc.).
- iv. **Definição dos indicadores e suas metas** – Definição dos principais indicadores para aferir os resultados finais e intermediários. No Pacto pela Vida, foram adotados dois indicadores de resultados.
- v. **Identificação das ações prioritárias** – Definição das linhas de atuação para o atingimento das metas estabelecidas.
- vi. **Levantamento dos recursos para a execução do Plano** – Levantamento dos recursos materiais e humanos disponíveis no Estado, sugerindo novas aquisições e/ou parcerias que pudessem auxiliar no aperfeiçoamento desses recursos. Ao longo do processo das Reuniões de Monitoramento, a análise da melhor alocação dos recursos deveria ser realizada continuamente.

No caso do Pacto pela Vida, a SEPLAG, a Secretaria de Defesa Social e membros das Câmaras Técnicas formaram o **comitê gestor**, assumindo a coordenação geral do pacto. Além disso, foi criado um **Núcleo de Gestão por Resultados** (figura abaixo), que tem como objetivo dar suporte aos processos de planejamento, organização dos recursos e avaliação da Secretaria de Defesa

Social e seus órgãos operativos. Este núcleo foi formado por Analistas de Planejamento, Orçamento e Gestão (APOG) do Estado, que respondiam administrativamente à SEPLAG, mas que fisicamente estavam alocados na Secretaria de Defesa Social.

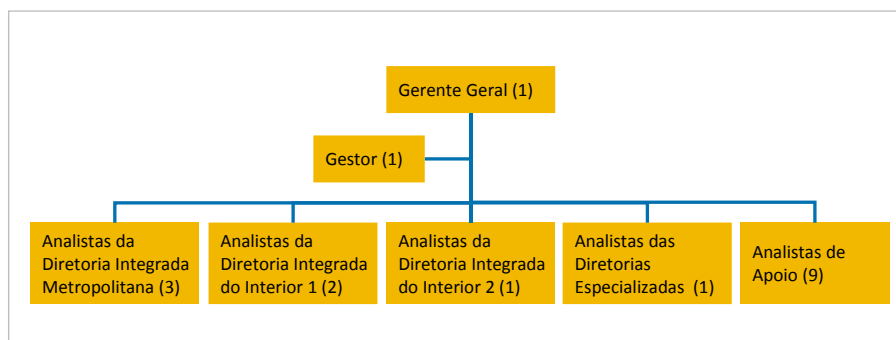


Figura 80. Configuração do Núcleo de Gestão por Resultados na Defesa Social

Fonte: Macroplan - Prospectiva, Estratégia & Gestão com base em: Marini, C.; Martins, H. F. - Todos por Pernambuco em tempos de governança: conquistas e desafios; 2014

O fim do processo de monitoramento e avaliação também implicava no momento de prestação de contas para a população. Além da SEPLAG disponibilizar o Mapa Estratégico e o Painel de Controle, com o andamento dos projetos, para a população. O Governador exercia rito de prestação de contas à Assembleia Legislativa. Além do balanço de governo, com a avaliação de conformidade e prestação anual de contas – obrigações constitucionais –, passou-se a enviar mais um relatório: Relatório Anual de Ação do Governo, no qual descrevia-se as principais realizações por Objetivo Estratégico, explicitando a estratégia traçada e seguida pelo governo.

3.9.4. Revisão e Disseminação do Modelo de Gestão Todos por Pernambuco (2011 – 2012)

Ao final de 2010, o Governo foi reconduzido a um novo mandato. Com a reeleição, fez-se necessário revisar e atualizar a estratégia para os próximos quatro anos. Com isso, repetiu-se o processo formular, implementar, monitorar e avaliar a estratégia. Nessa nova etapa do Modelo de Gestão Todos por Pernambuco, destaca-se o aumento da participação da sociedade nos Seminários Regionais. Em 2007, foram 5.200 participantes, enquanto, em 2011, o número saltou para 13.500, evidenciando o alto engajamento e possibilidade de participação social na formulação da estratégia estadual.

2007	2011
Conduzido em 12 regiões	Conduzido em 12 regiões
Propostas discutidas em plenárias	Propostas discutidas em comitês temáticos e plenária
5.207 participantes	13.498 participantes
2.600 propostas submetidas	26.147 propostas submetidas

Figura 81. Características dos Seminários Regionais em 2007 e 2011

Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento. Alessandro, M. & Lafuente, M. & Santiso, C. - Governing to deliver: reinventing the center of government in Latin America and the ; 2014

Com a consolidação do Modelo de Gestão, o estado, na figura da SEPLAG, passou a promover e disseminar sua metodologia, por meio de congressos, artigos e reuniões com representantes de outros estados e especialistas, a fim de influenciar positivamente a gestão pública brasileira.

O próximo passo foi a concepção de uma Estratégia de Longo Prazo de Estado para nortear as ações estratégicas de Pernambuco além dos ciclos de gestão.

3.9.5. O Plano de Longo Prazo – Pernambuco 2035¹⁰⁶

A estratégia de desenvolvimento de Pernambuco – **Pernambuco 2035** – foi construída para organizar e articular um conjunto convergente e sinérgico de ações - públicas e privadas - capazes de implementar mudanças estruturais na realidade pernambucana que preparem o Estado para os desafios do futuro e viabilizem as expectativas da sociedade. Como uma estratégia de longo prazo, Pernambuco 2035 expandiu a visão para além do plano de um governo; é um plano da sociedade e do Estado que deve orientar as iniciativas, ações e decisões públicas e privadas ao longo dos próximos 20 anos. Para o governo do Estado, a estratégia de longo prazo define as bases para a elaboração dos PPA-Planos Plurianuais no horizonte de quatro anos e a programação orçamentária de cada um dos anos da gestão pública governamental. O diagrama abaixo ilustra esta relação entre a estratégia de longo prazo, o PPA e os orçamentos governamentais com a diferença de responsabilidades e de prazos. O Plano Estratégico de desenvolvimento tem um horizonte de 20 anos e é de responsabilidade do Estado e da sociedade, comprometendo os governos nos seus diferentes mandatos e envolvendo a sociedade e os agentes econômicos e sociais nas suas prioridades de ação.

¹⁰⁶ Sua institucionalização está sendo feita a partir de uma emenda constitucional. <http://www.alepe.pe.gov.br/proposicao-texto-completo/?numero=5/2015&docid=>

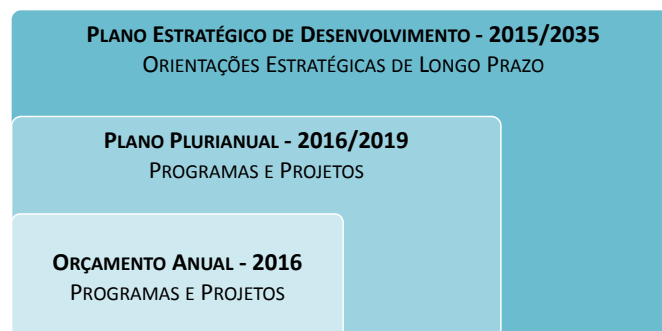


Figura 82. Estratégia e Instrumentos de Planejamento Governamental

Fonte: Macroplan - Prospectiva, Estratégia & Gestão

Como o Estado e, particularmente, os governos têm um papel central na promoção do desenvolvimento, a cada ciclo governamental as prioridades estratégicas devem ser traduzidas em programas e projetos de médio prazo no PPA-Plano Plurianual (governo em quatro anos). No planejamento governamental, por outro lado, o PPA deve ser detalhado no orçamento anual que expressa os programas e projetos que devem ser implementados em cada ano. Na medida em que a estratégia de longo prazo tenha base política de sustentação, o que quer dizer, expresse um sentimento convergente da sociedade, as prioridades estratégicas orientarão a formulação do PPA e dos orçamentos anuais em cada ciclo de planejamento governamental.

Nesse sentido, a estratégia foi desenhada para apontar o caminho e as medidas necessárias (o que não pode deixar de ser feito) que permitem projetar Pernambuco das condições atuais para o futuro desejado no horizonte de longo prazo.

O planejamento estratégico de longo prazo assumiu uma postura antecipatória das tendências e mudanças do futuro que carrega grandes incertezas e convive com fatores de limitada governabilidade.

O processo de trabalho utilizado para a elaboração da estratégia de desenvolvimento de longo prazo de Pernambuco – Pernambuco 2035 – contemplou uma sequência articulada de etapas e atividades – gerando produtos intermediários - que possibilitou a definição das prioridades para a construção do futuro de Pernambuco. O fluxograma abaixo mostra esta sequência lógica de atividades organizadas em três grandes etapas.

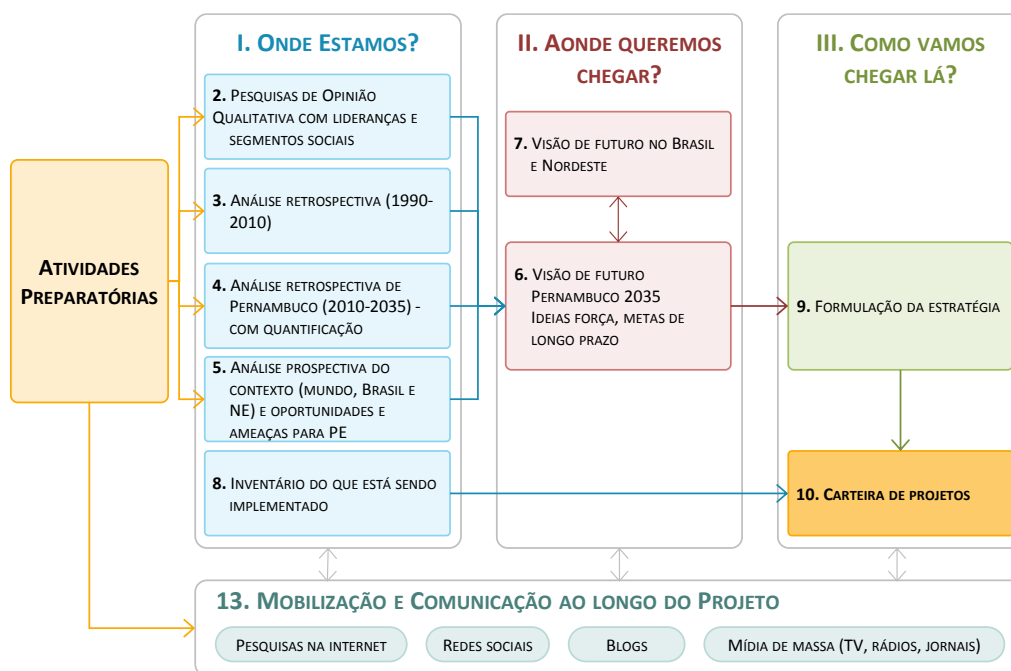


Figura 83. Plano de Trabalho - Pernambuco 2035

Fonte: Macroplan - Prospectiva, Estratégia & Gestão

- **Etapa 1 - Onde estamos** – esta etapa foi formada de cinco atividades que incluíram uma consulta à sociedade e o trabalho técnico de compreensão da realidade de Pernambuco na atualidade e antecipando uma reflexão estruturada sobre os futuros alternativos do contexto externo – mundial e nacional – e de Pernambuco, evidenciando os movimentos que decorreriam dos fatores emergentes que estão amadurecendo no Estado e no seu contexto.

1. **Pesquisa de opinião** – consulta qualitativa a 150 entrevistados entre lideranças, formadores de opinião e segmentos da sociedade em diferentes regiões do Estado tratando de vários aspectos da análise de Pernambuco e das suas perspectivas, com destaque para o futuro desejado no longo prazo.
2. **Análise retrospectiva** – estudo da evolução recente de Pernambuco em termos econômicos, sociais e ambientais que permite compreender a realidade com destaque para a identificação dos estrangulamentos e das potencialidades de desenvolvimento futuro.
3. **Análise prospectiva do contexto externo** – utilização da técnica de cenários para uma antecipação dos prováveis futuros alternativos do Nordeste, do Brasil e do mundo com os seus possíveis desdobramentos sobre o futuro de Pernambuco com identificação das oportunidades e ameaças externas que podem emergir no futuro.
4. **Análise prospectiva de Pernambuco** – combinando as tendências e fatores que emergem em Pernambuco (hipóteses sobre as grandes incertezas do futuro) com o contexto externo (cenários mundiais, nacionais e regionais) foram formulados os cenários alter-

nativos de Pernambuco. A descrição dos futuros alternativos de Pernambuco foi quantificada com ordem de grandeza da evolução das principais variáveis e sua evolução de 2015 a 2035.

5. **Inventário dos projetos** – levantamento das ações e projetos que estavam sendo executados ou formulados em Pernambuco para servir de subsídios para o posterior refinamento e detalhamento dos projetos que iriam compor a Carteira de Projetos.
- **Etapa 2 – Aonde queremos chegar?** – esta etapa explicitou o futuro desejado pela sociedade em 2035 e ao longo das próximas décadas como um contraponto à realidade presente – Onde estamos? – e às possibilidades abertas pelos cenários, que permitem definir a estratégia, conjunto articulado de ações dos governos e da sociedade, que leva Pernambuco das condições atuais para o futuro desejado. O seu foco foi o desenho de uma:
 1. **Visão de futuro de Pernambuco** – expressando o futuro desejado mas plausível no horizonte de 20 anos, resultante do confronto dos cenários alternativos de Pernambuco (futuros possíveis) e o futuro desejado identificado na consulta à sociedade. A visão de futuro se aproximou do melhor dos cenários e tende a refletir as expectativas da sociedade em relação a realidade pernambucana em 2035. A visão de futuro, descrita de forma qualitativa, foi traduzida em metas, utilizando indicadores que apresentam os seus principais componentes. A quantificação da visão de futuro em metas é a base para a formulação da estratégia de desenvolvimento de Pernambuco apontando o que deve ser feito para que sejam alcançados os resultados definidos nos prazos.
 - **Etapa 3 – Como chegar lá?** – esta etapa consistiu na essência da estratégia, pois definiu o que será feito em Pernambuco (implementação de ações e projetos prioritários) para construir o futuro na direção desejada (Visão de futuro). O processo de trabalho para definição da estratégia pode ser explicado, de forma sintética, em duas atividades:
 1. **Formulação da estratégia** – a formulação da estratégia propriamente dita passou por três momentos de análise e discussão:
 - a) Análise técnica para definição das ações necessárias à construção da visão de futuro focando em cada um dos seus principais segmentos (econômico, institucional, social e ambiental) e, principalmente, observando as metas a serem perseguidas, gerou um primeiro conjunto de ações e iniciativas necessárias e que deveriam ser implementadas desde o primeiro momento e ao longo das duas décadas.

- b) Reuniões temáticas com técnicos e especialistas nos diferentes temas, os quais analisaram e criticaram a formulação preliminar da equipe técnica com sugestões de reformulação, complementação ou exclusão¹⁰⁷
- c) Redação da estratégia de desenvolvimento com análise e incorporação das opiniões e sugestões geradas nas reuniões temáticas.
2. **Carteira de projetos estratégicos** - esta atividade foi realizada para organizar um conjunto de projetos de alta prioridade e relevância que operacionalizam a estratégia e que detalham as ações e iniciativas a serem implementadas ao longo dos primeiros oito anos.

De forma sintética, a estratégia foi estruturada em cinco **eixos estratégicos** – Educação e Conhecimento, Qualidade de Vida, Prosperidade, Coesão Social e Territorial e Instituições de Qualidade – que se desdobram em quinze **Áreas de Resultado detalhadas em metas e estratégias** como mostra os diagramas a seguir.

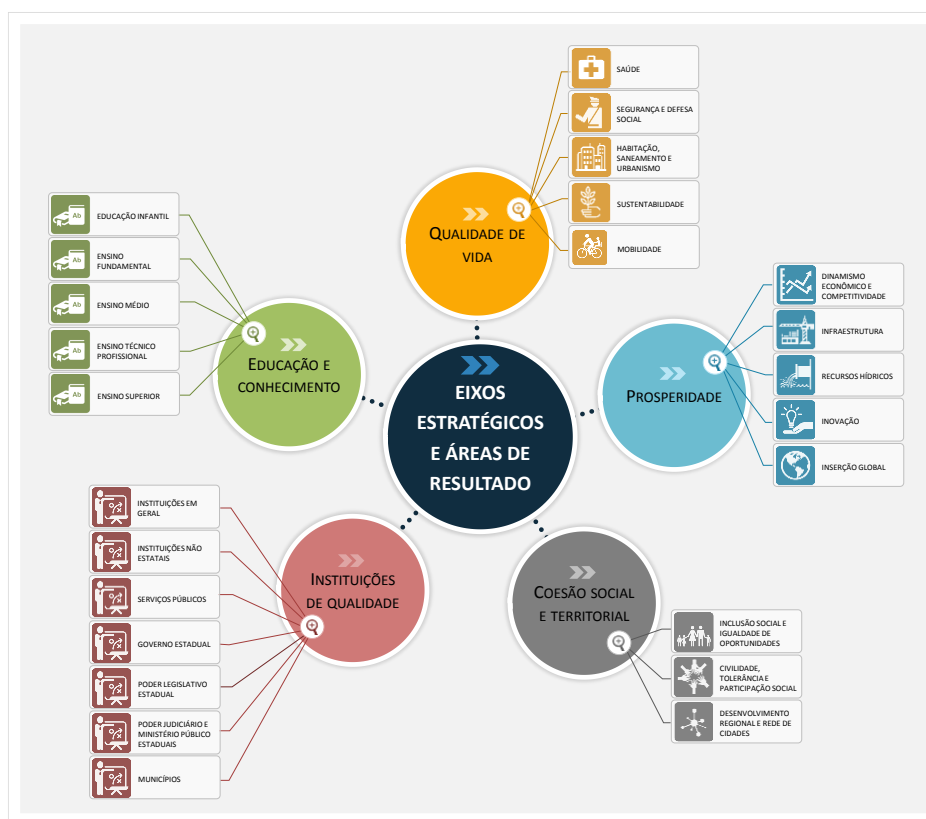


Figura 84. Áreas de Resultado

Fonte: Macroplan - Prospectiva, Estratégia & Gestão

¹⁰⁷ Foram realizadas onze reuniões temáticas com foco em segmentos da economia, da sociedade e do meio ambiente – Educação e qualificação profissional, Instituições de qualidade, Defesa social, Saúde, Sustentabilidade, Cidades médias, Metrópole, Dinamismo econômico e agregação de valor, Infraestrutura e logística, Energia, Inovação e produtividade, Interiorização do desenvolvimento, e Coesão social e direitos humanos - e quatro reuniões com corte territorial: Metrópole, Cidades Médias, Semiárido e Zona da Mata.

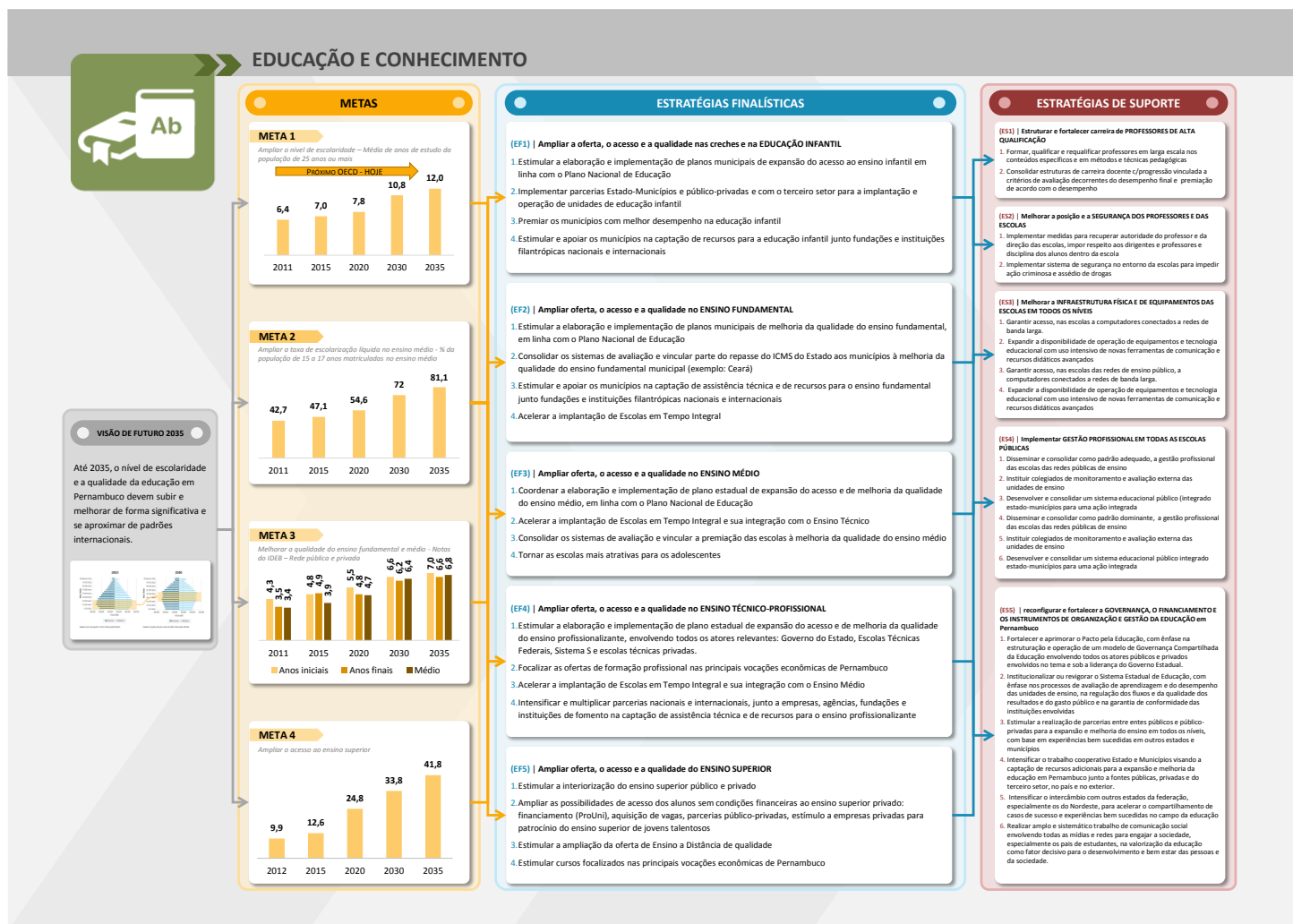


Figura 85. Área de Resultado – Educação e Conhecimento – Plano Pernambuco 2035

Fonte: Macroplan - Prospectiva, Estratégia & Gestão

3.9.6. Principais lições aprendidas

De acordo com o estudo “Todos por Pernambuco em tempos de governança: conquistas e desafios”¹⁰⁸ e o relatório do Banco Mundial, intitulado “*Governing to deliver: reinventing the center of government in Latin America and the Caribbean*”, foram identificados alguns pontos de destaque positivo do modelo de gestão adotado pelo estado de Pernambuco e algumas oportunidades de melhoria:

- A alta **integração** entre planejamento, orçamento, monitoramento e a correção de rumo realizada em curto período de tempo, viabilizada pelo **patrocínio e endosso do Governador** e pela **alta capacidade técnica e velocidade da SEPLAG/PE**. O desenvolvimento de **ferramentas e rotinas** também foi crucial para o sucesso do modelo;
- O **diálogo com a sociedade**, aumentando a participação e gerando maior legitimidade das ações de governo. A **transparência e a prestação de contas sobre resultados**, visando aumentar a confiança da população em relação ao papel do Estado.
- Um **novo enfoque na formulação da estratégia governamental** a partir de um direcionamento central, integrado e regionalizado;
- O **alinhamento do orçamento com a estratégia de governo**;
- O **monitoramento e avaliação sistemáticos**, gerando aprendizagem e possibilitando a correção de rumos;
- Definição de **objetivos e metas claras** para todas as áreas chave do governo, **transferindo** rapidamente para a Administração Pública **a estratégia traçada**; e
- **Engajamento** de todos os níveis da Administração Pública e **mudança gradual de cultura**, permitindo a maior proatividade e o **pensamento analítico baseado em dados e fatos**.

Em relação às oportunidades e pontos de melhoria, o estudo do Banco Mundial destacou os seguintes aspectos:

- **Intensificação e sistematização da interação e diálogo com a sociedade**, seja com metodologia de interação mais sistemática, realização de Seminários mais frequentemente, pesquisas com cidadãos ou ferramentas online;
- **Aperfeiçoamento do processo de monitoramento**, por meio de dinâmicas de reunião mais objetivas com abordagens de solução de forma coletiva;
- **Avanço da capacidade distribuída** de planejamento e monitoramento **nas setoriais, liberando tempo da SEPLAG** para tarefas mais estratégicas; e
- **Maior ligação do modelo de gestão com os governos municipais**, a fim de capacitar tais agentes em termos de planejamento, orçamento, monitoramento e interação e obter melhores resultados para os cidadãos.

¹⁰⁸ Marini, C.; Martins, H. F. - Todos por Pernambuco em tempos de governança: conquistas e desafios; 2014

3.10. PREFEITURA DE BELO HORIZONTE



SÍNTESE EXECUTIVA

Em Belo Horizonte, a prefeitura faz um monitoramento intensivo dos projetos sustentadores, das metas e resultados desde 2009. O BH Metas e Resultados é um modelo de gestão estratégica proveniente do Plano de Longo Prazo BH 2030, com permanente avaliação dos resultados das políticas públicas, dos programas e dos projetos em andamento. A prefeitura de Belo Horizonte percebeu de forma pioneira na esfera municipal a necessidade de repensar sua forma de trabalhar para se preparar para novos desafios.

3.10.1. Modelo de Gestão do Programa “BH Metas e Resultados” – da estratégia de Longo Prazo à entrega de resultados¹⁰⁹

- *A conexão da visão de longo prazo com o modelo de gestão:*

O modelo de gestão implantado na Prefeitura de Belo Horizonte é decorrente, fundamentalmente, da busca e implementação de mecanismos de melhoria da qualidade dos serviços públicos na cidade, pautado em três orientações que nortearam o governo municipal desde o ano de 2009: i) Trabalhar com **planejamento e visão de longo prazo**; ii) Trabalhar com e para as **pessoas**; e iii) Trabalhar com **parcerias**.

O programa de governo com o qual o prefeito de BH foi eleito reafirmou os compromissos com as conquistas e a experiência de gestões anteriores e apontou a necessidade de melhorias em diversas áreas e setores da Administração Municipal. Organizado em 12 áreas temáticas e 176 propostas, o programa não foi encarado como uma peça de ficção eleitoral. Ao contrário, ele possibilitou que fosse iniciado, mesmo antes de tomar posse, um processo de planejamento estratégico na Prefeitura com o objetivo de dar maior eficácia à gestão pública, estabelecendo metas e buscando resultados, tendo como norte a melhoria dos serviços prestados aos cidadãos.

A eleição municipal de 2008 em Belo Horizonte consolidou e criou as condições para um novo salto: a busca e implementação de mecanismos de melhoria da qualidade dos serviços públicos e a entrega de resultados mais efetivos para os cidadãos.

Com o apoio de um conjunto de especialistas, pesquisadores, professores, gestores públicos e privados, lideranças políticas, empresariais e sociais que colaboraram na construção de diagnósticos e cenários de Belo Horizonte, através de entrevistas, a equipe técnica da Prefeitura trabalhou em dois níveis de organização e planejamento logo no início do governo, com o apoio especializado da Macroplan.

¹⁰⁹ Este caso diz respeito preponderantemente ao período da gestão 2009-2012.

No **primeiro nível**, mais estratégico, foi construído um planejamento estratégico de longo prazo com horizonte temporal de 20 anos – **Plano Estratégico BH 2030** –, procurando definir e estabelecer indicadores e objetivos para a cidade até 2030. O planejamento possibilitou, dentro de uma visão de longo prazo, a identificação e antecipação de tendências e desafios em todos os setores da vida da cidade nas próximas duas décadas.

Com esse planejamento, Belo Horizonte contou com uma bússola para não se perder no imediatismo desorganizador característico de início de governos. Com essa bússola, foi possível não só sonhar com uma cidade cada vez melhor, mas ter a possibilidade de construí-la de forma organizada. O processo de formulação estratégica e consulta à sociedade seguiu a seguinte sequência lógica.

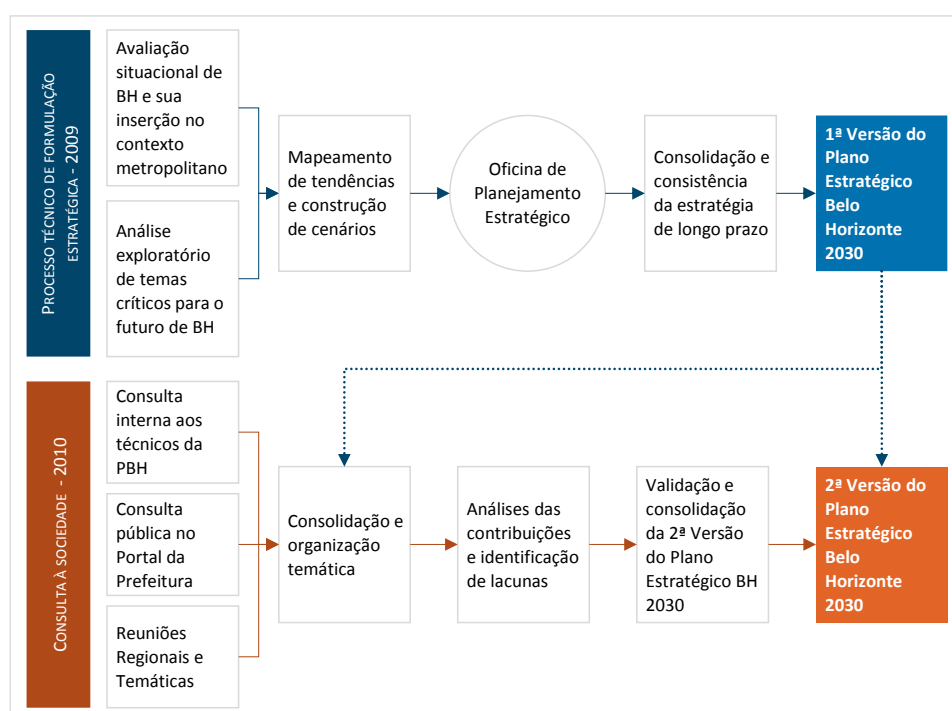


Figura 86. Processo de formulação do Plano Estratégico e de consulta à sociedade

Fonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte

Primeiramente, foi desenvolvida pesquisa qualitativa envolvendo atores internos e externos à Prefeitura de Belo Horizonte. Em paralelo, foi feita uma pesquisa de opiniões no Portal da Prefeitura, que colheu contribuições relevantes de cerca de 2.300 cidadãos. O resultado desta etapa forneceu valiosas contribuições para a reflexão estratégica, uma vez que permitiu a identificação de temas críticos para o futuro da cidade.

Em paralelo, a partir de consultas a especialistas e pesquisa documental, foi feita uma avaliação situacional de Belo Horizonte e da sua inserção no contexto metropolitano. O estudo analisa a forma de inserção de BH nas redes urbanas mundial, nacional e mineira, e diagnostica, empiricamente, a situação da cidade em alguns temas de grande relevância para o seu desenvolvimento. O resultado desta etapa permitiu a identificação dos principais gargalos e potencialidades da capital mineira nas várias dimensões do desenvolvimento.

Além de explicitar informações estratégicas do ponto de vista quantitativo e qualitativo, o estudo de avaliação situacional mapeou importantes condicionantes do futuro de Belo Horizonte. Esses condicionantes foram subsequentemente aprofundados em um estudo de cenários onde, a partir da construção de quatro diferentes possibilidades de futuro, são mapeadas as condições de contorno dos ambientes nacional, mineiro e belo horizontino no período 2010-2030.

Paralelamente a essas atividades, foi disponibilizada no site da Prefeitura uma consulta à sociedade de Belo Horizonte onde ela foi convidada a descrever como seria a cidade onde deseja viver em 2030. A consulta teve como resultado quase 2.300 sugestões de Visão de Futuro para BH advindas da sua população.

Por fim, os resultados foram consolidados e debatidos em duas Oficinas de Planejamento que contaram com a participação, em tempo integral, do Prefeito, Secretários, técnicos e especialistas da administração pública direta e indireta do Município.

A primeira versão do Plano Estratégico foi colocada em consulta pública com o objetivo de colher percepções e opiniões sobre o Plano apresentado. Durante um período de três meses foram realizadas pesquisas através do Site da Prefeitura, que abordaram principalmente questões relacionadas aos indicadores e as estratégias de desenvolvimento, e reuniões abertas à população. Foram realizadas nove reuniões nas Regionais de Belo Horizonte – Barreiro, Centro Sul, Leste, Nordeste, Noroeste, Norte, Oeste, Pampulha e Venda Nova – e cinco reuniões Temáticas abordando os temas: Educação e Juventude; Infraestrutura; Desenvolvimento Econômico; Políticas Sociais, Segurança e Cultura; e Saúde. As consultas, tanto presenciais como pela internet, tiveram o propósito de envolver os cidadãos de Belo Horizonte no Plano Estratégico, bem como ouvir suas sugestões e críticas em relação ao plano, utilizando-as como subsídio para fortalecer as Estratégias de Desenvolvimento e preenchimento de eventuais lacunas. Todo esse conteúdo foi analisado e utilizado para melhoria e construção de uma nova versão do Plano.

No **segundo nível**, mais tático, de curto e médio prazo, foi construído e implantado, por meio do Decreto nº 13.568 DE 13 de maio de 2009¹¹⁰ o **Programa BH Metas e Resultados**, que abrangeu 12 Áreas de Resultados e 40 Projetos Sustentadores, balizando assim as políticas e ações da Prefeitura entre 2009 e 2012. Junto com a instituição do programa adotou-se a **Gestão Estratégica Para Resultados - GEOR** como a metodologia norteadora da gestão e balizadora da coalizão administrativa do Governo, tendo como balizadores os seguintes princípios:

- i. **Orientação para resultados**, desde a formulação até a implantação e avaliação de políticas, programas e projetos; baseada em indicadores de resultado tangíveis e mensuráveis;

¹¹⁰ Decreto Nº 13.568 De 13 De Maio De 2009, disponível em: <http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=996761>

- ii. **Gestão de recursos humanos** orientada pela lógica de formação, capacitação, qualificação e avaliação permanentes;
- iii. A alocação de recursos obedecendo **critérios de seletividade estratégica**;
- iv. **Gestão de recursos técnicos** orientada para integração das ações e potencialização de resultados, racionalização de tempo de resolução e ampliação da abrangência e qualidade de atendimento da rede de serviços públicos no Município;
- v. **Mobilização de parcerias**, integração de ações e trabalho em rede;
- vi. **Definição da responsabilidade da linha gerencial** de cada Projeto Sustentador pelo alcance de resultados e metas

Assim foi possível, por meio de um encadeamento lógico temporal, conectar diretrizes de longo prazo com os instrumentos de curto e médio prazo tradicionais do governo, conforme demonstrado na figura a seguir. A carteira de projetos sustentadores é o principal instrumento de conexão e ação no modelo de gestão implantado em BH, conforme demonstrado nas figuras a seguir.

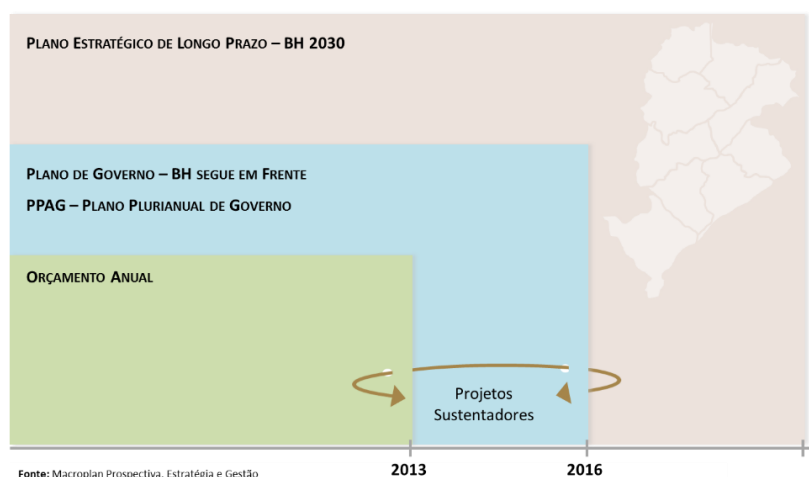


Figura 87. Encadeamento lógico dos instrumentos de planejamento do governo

Fonte: Macroplan - Prospectiva, Estratégia & Gestão

- *O BH Metas e Resultados e o modelo de monitoramento*

A implantação do BH Metas e Resultados teve o objetivo central aumentar a eficácia das ações, políticas urbanas e sociais em todos os serviços públicos prestados pela Prefeitura.

O programa foi instituído com as seguintes responsabilidades:

- Planejar e monitorar a execução do Plano de Governo;
- Alinhar as ações estratégicas de governo, proporcionando a atuação articulada dos órgãos e das entidades encarregados da gestão dos Projetos Sustentadores;
- Gerenciar os Compromissos de Resultados;
- Viabilizar a ação coordenada do governo em cada Área de Resultado, incentivando o alcance dos objetivos e metas de cada uma;
- Coordenar a avaliação de resultados dos Projetos Sustentadores.

Para isso, uma metodologia de monitoramento e gerenciamento da carteira de projetos foi amplamente discutida e acordada entre todos os envolvidos, bem como a definição clara de metas e resultados almejados de cada projeto.

Também foram definidos, alinhados com as lideranças e normatizado no decreto 13.568 seis elementos essenciais para implantação do modelo de Gestão para Resultados na Prefeitura:

1. **Área de Resultado:** área temática que orienta a concentração dos melhores esforços do Executivo, para alcançar as transformações sociais, econômicas, ambientais e institucionais previstas no Plano de Governo, e necessárias à realidade da cidade de Belo Horizonte;
2. **Projeto Sustentador:** empreendimento que mobiliza recursos e competências para alcançar, em conjunto com os demais projetos da respectiva Área de Resultado, as transformações desejadas e previstas;
3. **Compromisso de Resultado:** compromisso firmado entre o Prefeito, os Secretários, os Gestores Públicos e os Parceiros, com o objetivo de pactuar as responsabilidades pelo alcance de resultados e respectivas metas de determinadas Áreas de Resultado e Projetos Sustentadores;
4. **Gerente de Projeto Sustentador:** aquele designado para ser a responsável pelo gerenciamento do Projeto Sustentador;
5. **Parceiro:** órgão público municipal, estadual ou federal, ou entidade da sociedade civil, que participa ativamente na gestão e implementação do Projeto Sustentador;

- 6. Linha Gerencial do Projeto Sustentador:** Gestores que integram a linha hierárquica entre o Prefeito e o Gerente de cada Projeto Sustentador.

Ao mesmo tempo, em função das incertezas advindas dos reflexos da crise internacional nos orçamentos públicos e nas fontes tradicionais de financiamento, optou-se por trabalhar com cenários realistas, para garantir a viabilização dos projetos. Para isso, foi realizada ampla e profunda análise de financiabilidade da carteira de projetos, visando adequá-la a realidade financeira da Prefeitura.

Para viabilizar a carteira de projetos sustentadores e transformar os intensões de governo em resultados concretos foi implementado uma modelo de monitoramento e gestão intensiva que tinha como pilares os seguintes elementos:

- Planejamento detalhado de cada projeto sustentador: cada projeto foi detalhando considerando a metodologia GEOR com a definição dos seguintes elementos
- Pactuação e responsabilização de resultados;
- Responsabilização e empoderamento de gerentes de projetos e linha decisória;
- Sistema informatizado para gestão estratégica em tempo real da carteira – SIGEOR BH;
- Equipe de monitoramento dedicada para facilitação das decisões; e
- Reuniões periódicas com a liderança do Prefeito para solução de problemas e cobrança de resultados.

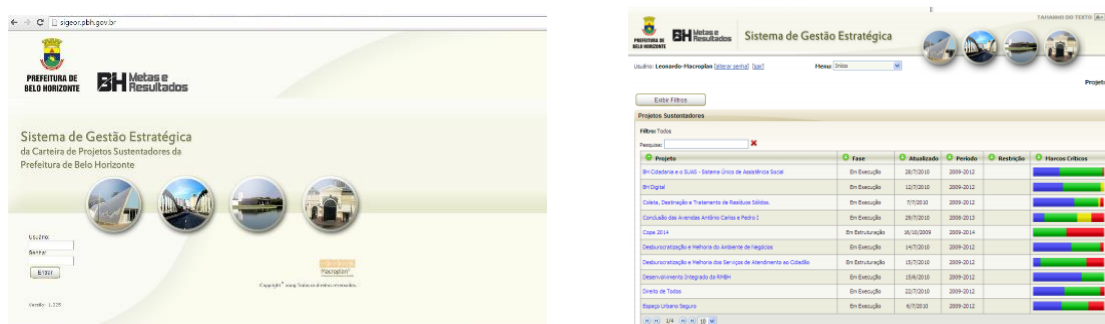


Figura 89. Sistema de Gestão Estratégica de Projetos Sustentadores – SIGEOR BH

Fonte: Macroplan - Prospectiva, Estratégia & Gestão

• Estrutura de governança e responsabilidades no modelo de monitoramento

O funcionamento do modelo de monitoramento foi implementado considerando uma estrutura de governança orientada para a facilitação do processo decisório e a remoção de obstáculos a execução dos projetos sustentadores. Dentro desta estrutura, destaca-se o papel o

Núcleo de Monitoramento BH Metas e Resultados, como coordenador e facilitador do processo de monitoramento, e a linha decisória dos projetos sustentadores, figuras centrais no modelo.

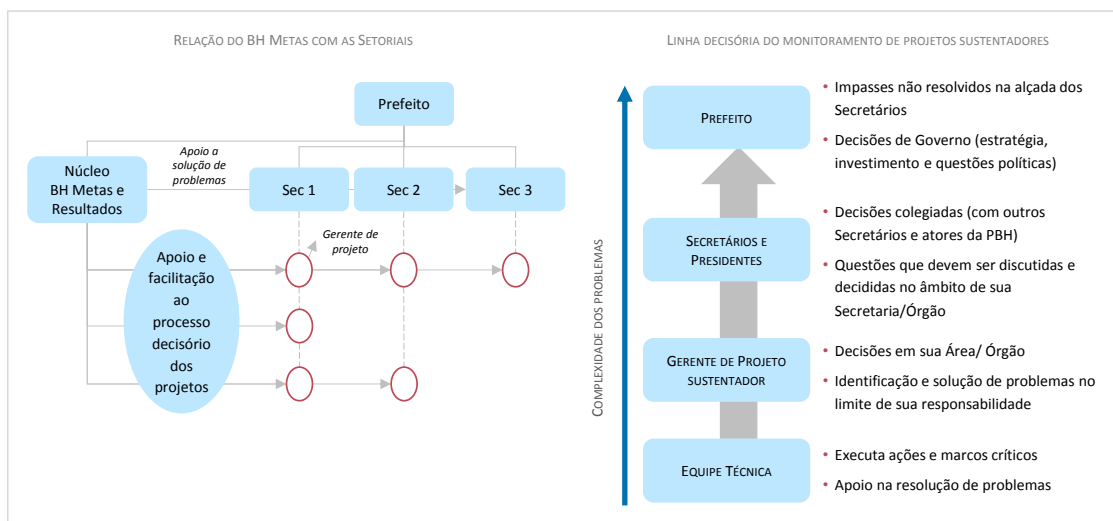


Figura 90. Governança e linha decisória do monitoramento de projetos sustentadores

Fonte: Macroplan - Prospectiva, Estratégia & Gestão

Papéis e responsabilidades:

- **Prefeito:** toma decisões estratégicas, de investimento e que dizem respeito às questões relacionadas a execução do portfólio de projetos sustentadores.
- **Demais participantes da linha decisória:** tomam decisões em sua alçada e colegiadas com demais secretarias. Deve ser acionada pelo gerente e pela equipe do Núcleo BH Metas sempre que o projeto necessitar de apoio superior para solucionar restrições que fogem à sua alçada de decisão do gerente. Os componentes da linha decisória devem ser definidos de acordo com as características e estrutura de governança de cada Projeto. Não precisam seguir a lógica hierárquica da estrutura organizacional da Prefeitura, podendo ser formada por atores de Secretarias/Órgãos distintos.
- **Gerente de Projeto Sustentador:** identifica restrições e demais questões importantes e as encaminha ao Núcleo BH Metas e Resultados. Deve zelar permanentemente pela boa execução do projeto, acompanhar os coordenadores das ações na execução e integrar as entidades envolvidas, parceiros e público-alvo para fazer acontecer o projeto sustentador. Deve também prestar informações sobre a execução, cumprindo as rotinas de atualização do sistema integrado de gestão. Informar o Núcleo BH Metas e Resultados e acionar a linha decisória, em tempo hábil, no caso de problemas ou anormalidades na execução do projeto. Analisar periodicamente a execução física e financeira do projeto e a superação dos marcos críticos, agindo de forma proativa junto aos envolvidos.
- **Núcleo BH Metas e Resultados:** acompanha a evolução do Projeto, provoca decisões para superar restrições, dá suporte ao gerente no encaminhamento das soluções, pro-

cessa informações e apoia a criação de soluções. Tem como principais atribuições: monitorar os resultados dos Projetos Sustentadores; promover reuniões, sempre que necessário, entre o Gerente responsável pelo Projeto e os parceiros do projeto, visando o cumprimento do cronograma do projeto, e o alcance dos resultados e indicadores definidos; apoiar os gerentes no planejamento, estruturação e gestão dos projetos Estruturadores; dar suporte técnico e metodológico aos gerentes dos Projetos Estruturadores na superação de restrições; zelar pela atualização das informações dos Projetos no sistema informatizado; produzir os relatórios periódicos de monitoramento e acionar a linha decisória, quando necessário, para a adoção de medidas de gestão.

- *Transparência, parcerias e participação da sociedade*

Outra inovação foi o fato de os 40 Projetos Sustentadores poderem ser acompanhados pela população por meio da internet, o que garante mais transparência à gestão dos recursos públicos. Durante todo esse processo de gestão, a cidade foi sempre chamada a participar do planejamento e execução dos projetos, seja através das Conferências Municipais setoriais, seja por meio de outros mecanismos de consulta ou discussão pública. Como exemplo, foi a realização, à época, da Conferência Municipal de Política Urbana, que envolveu diversas rodadas de discussão, com reuniões em oito sábados consecutivos e com mais de três mil participantes de todas as regiões e setores da sociedade, com destaque especial para a presença e participação do setor empresarial.



Figura 91. Participação e Envolvimento da Sociedade

Fonte: Macroplan - Prospectiva, Estratégia & Gestão

Também foram realizadas parcerias estratégicas com o setor privado e órgãos e instituições financiadoras de projetos, tendo em vista a obtenção de recursos para realização das ações. Os investimentos e inversões financeiras da Prefeitura cresceram 37% no período de 2009-2012 em relação aos quatro anos anteriores.

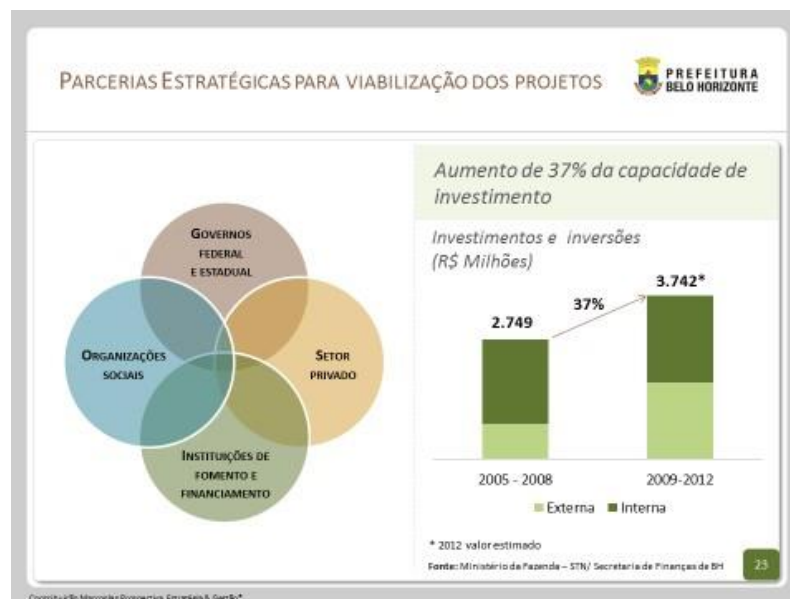


Figura 92. Parcerias Estratégicas para viabilização dos projetos

Fonte: Macroplan - Prospectiva, Estratégia & Gestão

Em relação à transparência e comunicação externa do governo com a sociedade, no site da Prefeitura de Belo Horizonte, a população obteve acesso às metas estipuladas e aos resultados esperados para cada uma das 12 Áreas de Resultados, assim como um acompanhamento atualizado das ações desenvolvidas pelo governo para alcançar essas.

COMUNICAÇÃO EXTERNA



Figura 93. Site do BH Metas e Resultados

Fonte: Macroplan - Prospectiva, Estratégia & Gestão

- *Resultados obtidos*

Os resultados obtidos no período de 2009-2012 com a implantação do modelo de gestão e a integração e disciplina de execução da equipe de governo, foram diversos e em vários setores, com destaque para os seguintes:

1. Redução da taxa de mortalidade infantil, de 11,7 em 2008 para 10,8 em 2011
2. Redução de 75% da fila de cirurgias eletivas, de 60.000 para menos de 15.000
3. 1º lugar no ranking das cidades com maior cobertura do Programa Saúde da Família-PSF
4. Todas as 170 escolas inseridas no programa escola integrada (65 mil vagas)
5. 1ª Parceria Público Privada para Educação, viabilizando mais 14 mil vagas na educação infantil e 3840 no ensino fundamental
6. Viabilização do maior pacote de intervenções em transporte dos últimos 20 anos na cidade, incluindo metrô
7. Redução de 20% da mortalidade no trânsito de 2008 para 2011
8. Aumento de 144% do investimento em segurança e educação no trânsito
9. Alcance de índices internacionais de **resiliência a desastres naturais**
10. R\$ 375 milhões em **investimentos em PPPs** executados
11. Mais de **150 mil vagas** de qualificação profissional disponibilizadas
12. Eleita a cidade mais **digital** do País
13. **Central BH Resolve implantada**, com mais de 800 serviços e 5 mil atendimentos/dia
14. 95% da população com **coleta de resíduos sólidos domiciliares**

- *Principais lições aprendidas*

A implantação do Plano BH 2030 e seu modelo de gestão foi de grande aprendizado para a equipe da Prefeitura de BH e para o Prefeito de Belo Horizonte. Dentre as diversas lições destacam-se:

- A liderança e a participação ativa do Prefeito em todo o processo são consideradas fatores-críticos de sucesso
- O Planejamento de Longo prazo como norteador do processo de gestão para resultados definiu claramente os objetivos a serem alcançados e suas metas, para além dos ciclos políticos.
- O Planejamento teve adesão da sociedade e ajudou na definição clara das prioridades estratégicas do Governo.

- O fato do Plano BH 2030 ter sido formulado logo no primeiro ano da gestão do prefeito facilitou e contribuiu muito para a formulação de um PPA factível e no alinhamento estratégico da equipe de governo, com a definição clara das prioridades estratégicas a serem executadas por área de resultado.
- Núcleo de monitoramento BH Metas e Resultados empoderado e com autonomia para decisão. A vinculação hierárquica do Núcleo é direta com o Prefeito e isso facilitou bastante na institucionalização do modelo de Gestão para Resultados e, principalmente, no fluxo para tomada de decisão na carteira de projetos sustentadores.
- A existência de Sistema Informatizado de Gestão (SIGEOR BH) ajudou a agilizar a identificação de restrições dos projetos e no fluxo de tomada de decisão.

Por outro lado, algumas lições para aperfeiçoamentos precisam ser observadas:

- O Plano Estratégico BH 2030 não previu a demanda de serviços públicos provenientes do alcance ou não das metas. As metas foram definidas com recortes temporais muito longos, não permitindo aferições intermediárias.
- Tanto o diagnóstico socioeconômico desenvolvido quanto a definição das metas do Plano BH 2030 não foram regionalizadas, causando perda de qualidade no momento da implantação dos projetos sustentadores e na precisão da ação gerencial no território.
- Os gerentes de projetos sustentadores não tinham dedicação exclusiva ao projeto, compartilhando a atribuição de gerente de projeto com outras atividades nas Secretarias que pertence.
- As metas/entregas dos projetos não estavam associadas com um sistema de incentivos financeiros e não-financeiros.
- O acordo de resultados foi firmado para toda a carteira de projetos e não projeto a projeto, prejudicando o princípio da responsabilização.



3.11. PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO

SÍNTESE EXECUTIVA

A Cidade do Rio de Janeiro, por sua vez, lançou o Plano Estratégico 2009-2012 da Prefeitura do Rio de Janeiro, “O Pós 2016: o Rio mais integrado e competitivo”, e desde 2010 vem adotando o Acordo de Resultados, uma política de incentivo que paga bônus aos servidores das Secretarias ao cumprirem as metas estabelecidas para elas. Para apoiar a implementação da chamada “Gestão de Alto Desempenho” foram criados o Escritório de Gerenciamento de Projetos e o Escritório de Monitoramento de Projetos com o objetivo de acompanhar as iniciativas estratégicas, os planos de ação e os Acordos de Resultados.

3.11.1. Gestão de Alto Desempenho

A chamada Gestão de Alto Desempenho, adotada na Prefeitura do Rio a partir de 2009 e instituída, em parte, pela LEI Nº 5.595¹¹¹, é pautada em três valores fundamentais: foco em resultados, pragmatismo e disciplina. O modelo foi constituído tendo como base os seis elementos abaixo:

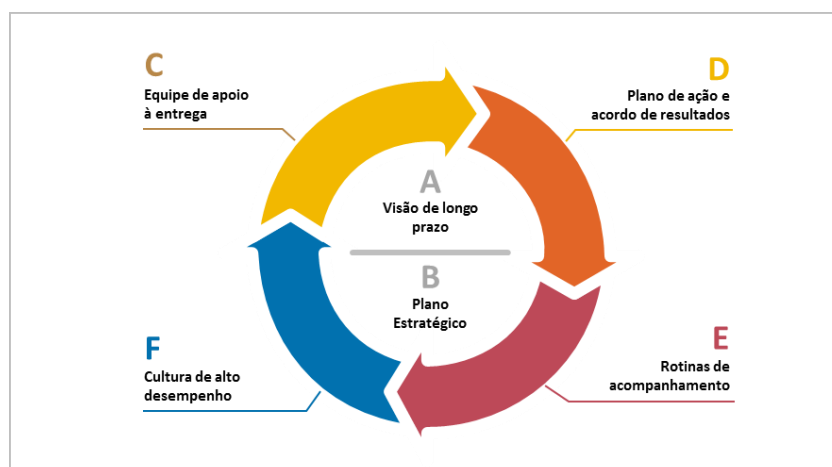


Figura 94. Modelo de Alto Desempenho.

Fonte: Prefeitura do Rio de Janeiro. “Gestão de Alto Desempenho”; 2012

- a. **Elaboração da visão de longo prazo:** “Ser a melhor cidade do Hemisfério Sul para se viver, trabalhar e conhecer”. Quatro pilares de aspirações sustentaram essa visão: Social, Econômico, Sustentabilidade e Político.
- b. **Plano Estratégico:** Apresenta objetivos para a cidade no horizonte de 2040. O Plano Estratégico norteia as ações para o curto e médio prazo definindo diretrizes estratégicas que foram desdobradas em metas e iniciativas estratégicas.

¹¹¹ A LEI Nº 5.595. Instituiu o Sistema Municipal de Gestão de Alto Desempenho, autorizando a celebração de Acordos de Resultados e Contratos de Gestão, cria a categoria funcional de Analista de Gerenciamento de Projetos e Metas. http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/44465Lei%205595_2013.pdf

A definição das metas do Plano Estratégico foi feita a partir de boas práticas nacionais e internacionais de gestão pública (*benchmark*), uma pesquisa qualitativa com cidadãos cariocas e uma oficina de trabalho com o prefeito, onde foram definidas as 10 áreas de resultado prioritárias para o desenvolvimento do Rio: saúde, educação, transportes, habitação e urbanização, ordem pública e conservação, gestão e finanças públicas, meio ambiente e sustentabilidade, desenvolvimento econômico, cultura e desenvolvimento social.

As metas do Plano Estratégico foram detalhadas de maneira quantitativa e mensurável, especificando a descrição da unidade de medida utilizada como indicador, a fórmula de cálculo, além da unidade de referência (última informação disponível sobre o indicador). Este processo contou com a participação de um Conselho da Cidade composto por 150 formadores de opinião da sociedade carioca sob a liderança do prefeito.

Após a definição das metas e iniciativas estratégicas foi realizada uma análise de viabilidade físico-financeira onde houve a revisão de custeio e investimentos de cada meta feita por cada secretaria, em conjunto com a Secretaria de Fazenda e o Escritório de Gerenciamento de Projetos (ver a seguir).

As metas e iniciativas estratégicas foram priorizadas de acordo com os seguintes critérios: 1) benefício ao cidadão; 2) prazo para a obtenção dos benefícios; 3) impacto regional.

c. Equipe de Apoio à Entrega: Foram criados, dentro da Secretaria da Casa Civil da Prefeitura:

- Escritório de Gerenciamento de Projetos (EGP), com o objetivo de acompanhar as iniciativas estratégicas,
- Escritório de Monitoramento de Projetos (EMP), responsável pelo acompanhamento das metas do Plano Estratégico e do Plano de Ação e Acordo de Resultados.

Para apoiar o gerenciamento da implementação dos projetos estratégicos, o EGP em parceria com o Iplanrio, desenvolveu o EGPWeb, sistema que permite o acompanhamento de todas as atividades dos projetos. O sistema permite ao gestor acionar os envolvidos no projeto, em qualquer nível, podendo chegar até o Prefeito, no caso de pendências urgentes que possam colocar em risco o cumprimento dos prazos das iniciativas e metas associadas.

d. Plano de Ação e Acordo de Resultados: Para cada iniciativa estratégica foram desenvolvidos planos de trabalho contemplando metas, métricas e cronogramas, culminando num acordo de resultados, o qual estabelece um modelo de gestão de desempenho baseado na meritocracia e no monitoramento de indicadores, que avalia e premia servidores com base nos resultados alcançados.

e. Rotinas de acompanhamento: As rotinas de acompanhamento ocorrem com periodicidade trimestral, mensal e semanal, todas com a presença do prefeito. É o momento onde a Subsecretaria de Monitoramento de Resultados e o Escritório de Gerenciamento de Projetos transmitem o andamento das metas para o prefeito.

Foi criada uma rotina com três diferentes reuniões periódicas de monitoramento com o Prefeito: i) reunião trimestral com todo o secretariado, ii) mensal com a equipe da Subsecretaria de Monitoramento de Resultados e com o Escritório de Gerenciamento de Projetos, e iii) semanal com a equipe do Escritório de Gerenciamento de Projetos.

- **Reunião trimestral com o secretariado:** O objetivo do encontro entre o prefeito e os secretários de todas as pastas e presidentes de autarquias municipais é verificar o progresso do plano em cada secretaria e área de resultado. Os insumos para a reunião são os painéis de Iniciativas e de Metas elaborados previamente pelo Escritório de Gerenciamento de Projetos e pela Subsecretaria de Monitoramento de Resultados (É feito alinhamento e acompanhamento prévio com cada secretaria para alinhar sobre os principais pontos a serem levados ao encontro, buscando antecipar soluções).
- **Reunião de Acompanhamento de Metas:** O encontro mensal reúne o prefeito e os coordenadores da Subsecretaria de Monitoramento de Resultados e do Escritório de Gerenciamento de Projetos para discutir o avanço do Plano Estratégico. É apresentado um relatório para cada área de resultado em que é avaliado o cumprimento das metas, elas são classificadas de “boa” a “altamente problemática”, de acordo com seu andamento.

A figura a seguir exemplifica o relatório de acompanhamento das metas:

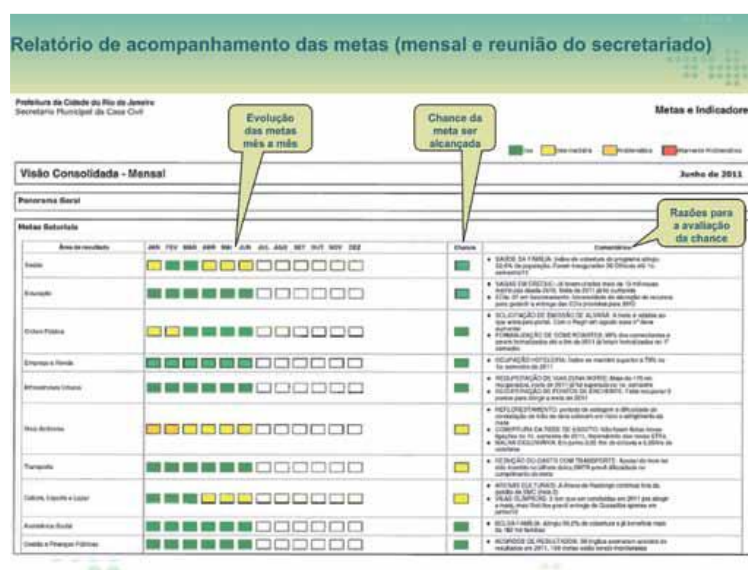


Figura 95. Exemplo do relatório de acompanhamento de metas

Fonte: Prefeitura do Rio de Janeiro - Gestão de Alto Desempenho; 2012

- **Reunião de Acompanhamento dos Pontos de Atenção:** Reunião semanal entre o Escritório de Gerenciamento de Projetos, o Secretário-chefe da Casa Civil e o Prefeito, onde é apresentado um relatório de apenas uma página para cada iniciativa estratégica. O relatório contém:
 - Problemas que demandam ação imediata
 - Alertas sobre os prazos das entregas das iniciativas que apresentaram problemas ao longo da semana.

Relatório de progresso das iniciativas discutido na Reunião de Ponto de Atenção

PUNTO DE ATENÇÃO - Reunião de 9 de abril de 2012	
QUESTÃO DESTACADA	
1 - União	
1.1 - União	
1.1.1 - União	
1.1.2 - União	
1.1.3 - União	
1.1.4 - União	
1.1.5 - União	
1.1.6 - União	
1.1.7 - União	
1.1.8 - União	
1.1.9 - União	
1.1.10 - União	
1.1.11 - União	
1.1.12 - União	
1.1.13 - União	
1.1.14 - União	
1.1.15 - União	
1.1.16 - União	
1.1.17 - União	
1.1.18 - União	
1.1.19 - União	
1.1.20 - União	
1.1.21 - União	
1.1.22 - União	
1.1.23 - União	
1.1.24 - União	
1.1.25 - União	
1.1.26 - União	
1.1.27 - União	
1.1.28 - União	
1.1.29 - União	
1.1.30 - União	
1.1.31 - União	
1.1.32 - União	
1.1.33 - União	
1.1.34 - União	
1.1.35 - União	
1.1.36 - União	
1.1.37 - União	
1.1.38 - União	
1.1.39 - União	
1.1.40 - União	
1.1.41 - União	
1.1.42 - União	
1.1.43 - União	
1.1.44 - União	
1.1.45 - União	
1.1.46 - União	
1.1.47 - União	
1.1.48 - União	
1.1.49 - União	
1.1.50 - União	
1.1.51 - União	
1.1.52 - União	
1.1.53 - União	
1.1.54 - União	
1.1.55 - União	
1.1.56 - União	
1.1.57 - União	
1.1.58 - União	
1.1.59 - União	
1.1.60 - União	
1.1.61 - União	
1.1.62 - União	
1.1.63 - União	
1.1.64 - União	
1.1.65 - União	
1.1.66 - União	
1.1.67 - União	
1.1.68 - União	
1.1.69 - União	
1.1.70 - União	
1.1.71 - União	
1.1.72 - União	
1.1.73 - União	
1.1.74 - União	
1.1.75 - União	
1.1.76 - União	
1.1.77 - União	
1.1.78 - União	
1.1.79 - União	
1.1.80 - União	
1.1.81 - União	
1.1.82 - União	
1.1.83 - União	
1.1.84 - União	
1.1.85 - União	
1.1.86 - União	
1.1.87 - União	
1.1.88 - União	
1.1.89 - União	
1.1.90 - União	
1.1.91 - União	
1.1.92 - União	
1.1.93 - União	
1.1.94 - União	
1.1.95 - União	
1.1.96 - União	
1.1.97 - União	
1.1.98 - União	
1.1.99 - União	
1.1.100 - União	

Figura 96. Exemplo do relatório de progresso das iniciativas

Fonte: Prefeitura do Rio de Janeiro - Gestão de Alto Desempenho; 2012

- f. **Cultura de Alto Desempenho:** São aspectos comportamentais que influenciam a incorporação da Gestão de Alto Desempenho em todos os níveis da Prefeitura, como a adoção de comunicação transparente, desenvolvimento de talentos e liderança pelo exemplo. A Gestão de alto desempenho foi pautada em três valores fundamentais: Foco em resultados, pragmatismo e disciplina.

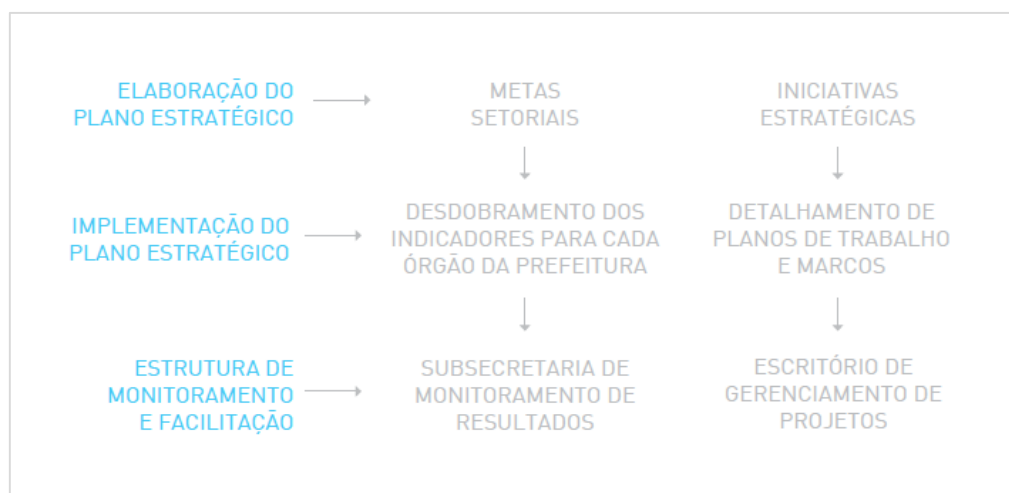


Figura 97. Modelo da Gestão de Alto Desempenho.

Fonte: Prefeitura do Rio de Janeiro - Gestão de Alto Desempenho; 2012

3.11.2. Comitê de Gestão de Gente e o Programa Líderes Cariocas

Criado em 2012¹¹² o Comitê de Gestão de Gente e programa Líderes Cariocas são iniciativas inovadoras no campo da gestão e desenvolvimento de pessoas na Prefeitura do Rio de Janeiro.

Comitê de Gestão de Gente - COGG

Vinculado ao Gabinete da Secretaria Municipal da Casa Civil, voltado para o aprimoramento da Gestão de Gente dos quadros de pessoal da Administração Pública Municipal, cujos objetivos são:

- Zelar para que a Prefeitura tenha sempre líderes disponíveis em quantidade e qualidade suficientes para prestar serviços eficientes e eficazes para os cidadãos.
- Direcionar a preparação de líderes com as competências necessárias para planejar e executar os projetos e rotinas necessários para o desenvolvimento da Cidade do Rio de Janeiro.
- Perenizar a Cultura de Excelência na gestão da prefeitura, através da atração e desenvolvimento de servidores de alto potencial.
- Aprofundar a meritocracia através do estabelecimento de políticas de remuneração e desenvolvimento profissional condizentes com os resultados alcançados e o potencial de cada servidor.

As atribuições do COGG são:

- Aprovar as diretrizes e políticas de Gestão de Gente no âmbito da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro e direcionar e acompanhar sua execução;
- Acompanhar o desenvolvimento profissional e funcional dos líderes da Prefeitura;
- Analisar e recomendar ao Prefeito lotações estratégicas para os cargos de liderança da gestão; e
- Aprovar e acompanhar programas especiais de desenvolvimento de lideranças.

Composição:

- Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro, na qualidade de Presidente;
- Secretário Municipal da Casa Civil, como Vice-Presidente;
- Um representante dos órgãos da Administração Direta e/ou das entidades da Administração Indireta, designado pelo Prefeito; e
- Presidente da Fundação João Goulart¹¹³, como Secretário Executivo.

¹¹² DECRETO N° 35178. http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/41154Dec%2035178_2012.pdf

¹¹³ Instituição responsável por desenvolver líderes capazes de executar todos os projetos e rotinas da Prefeitura. Atuação dividida em 3 áreas: Desenvolvimento e Sucessão de Líderes; processos de Liderança; e Melhores Práticas

Programas Líderes Cariocas

O programa foi desenvolvido sob a coordenação da Fundação João Goulart, e tem como objetivo aprimorar os servidores líderes, sejam eles concursados ou comissionados, potencializando sua capacidade de gerar resultados alinhados às metas da Prefeitura e preparar sucessores para posições estratégicas da Prefeitura do Rio de Janeiro.

O Grupo de Líderes Cariocas é um programa de formação de liderança para a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. É exigido dos integrantes do grupo comparecimento e dedicação às atividades propostas pelo Instituto Fundação João Goulart (cursos, palestras, seminários); cumprimento de metas individuais pactuadas com seu órgão de lotação; atitude de dono frente aos desafios propostos; ser um exemplo de Servidor Público para os demais e para o cidadão carioca.

Os candidatos a líderes da administração pública passam por um exigente processo seletivo e devem trabalhar em cada projeto inovador por até seis meses. Eles despontam dentro da administração pública, são batizados de Líder Carioca e ficam no radar de secretários e chefes de repartições públicas na vacância de uma função chave. Os Líderes Cariocas também possuem premiação diferenciada, eles recebem a gratificação do Acordo de Resultados e também um bônus exclusivo para o grupo.

Em seus poucos anos, o programa colecionou histórias de sucesso. Em 30 meses, 50% dos Líderes foram promovidos e dos 30 alunos da primeira turma de mestrado – *Executive Master in Public Administration da Columbia University (EMPA)* de Nova York, que foi montada no Brasil, cinco alunos foram selecionados do Líderes Cariocas. O aproveitamento deu tão certo, que o programa criou os GTTs, os Grupos Transversais de Trabalhos, formado por três ou quatro líderes que trabalham as demandas enviadas dos mais diferentes órgãos, com objetivo de atender as demandas e os problemas mais complexos da prefeitura.¹¹⁴

Dentro do programa há metas individuais a serem batidas. As metas são previamente definidas pelo titular do órgão, fundação, autarquia ou empresa municipal no qual o Líder Carioca estiver locado, em conjunto com a Fundação João Goulart e o próprio Líder Carioca em questão. Só recebe a gratificação referente ao cumprimento das metas individuais o servidor cujas metas coletivas do Órgão, da Fundação, da Empresa Municipal ou da Autarquia em que esteja lotado sejam atingidas de acordo com as regras estabelecidas pelo Acordo de Resultados ou Contrato de Gestão celebrado com a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.¹¹⁵

De acordo com a Secretaria de Governo, até 2015, os 134 líderes tiveram que cumprir 321 metas. Do total, 290 foram batidas, o que representa 90% do total. Já entre os cargos estratégicos, 229 líderes

¹¹⁴ <http://www.pedropaulo.rio/news/lideres-cariocas-batem-cerca-de-300-metas/>

¹¹⁵ Decreto nº 35.178, de 02/03/02012

tiveram 562 metas monitoradas, sendo que 443 foram alcançadas, com 79% do cumprimento dos objetivos. O adicional pode chegar a até dois salários adicionais.¹¹⁶

Dentre os Líderes Cariocas que atuam em órgãos que possuem Acordo de Resultados e que foram bem-sucedidos, 96% foram contemplados pela bonificação paga em 17 de junho de 2015. Para a construção das Metas Individuais do ano de 2015, a Secretaria Municipal da Casa Civil definiu premissas que foram publicadas no Diário Oficial de 26 de maio de 2015, na Resolução CVL Nº 30, de 22 de maio de 2015.¹¹⁷

Em 2015 começou-se a preparar um novo processo seletivo, para abertura de novas vagas para o Líderes Cariocas. Uma das novidades é a criação de uma limitação para o programa. Atualmente, a permanência no programa é indefinida. Os líderes só saem por não cumprimento de no mínimo 50% das metas, entre outras regras. Outra mudança é a de limitar a permanência de cada Líder Carioca para apenas dois anos. Para pleitear um segundo ciclo, vai ter que passar por uma banca e argumentar o porquê merece continuar no programa.

Principais lições aprendidas

A implantação da Gestão de Alto Desempenho na Prefeitura do Rio de Janeiro serviu para dar organicidade às ações da Prefeitura, foco e garantir a aceleração das entregas estruturantes previstas e necessárias para realização das Olimpíadas 2016. A partir da descrição do caso e dos documentos analisados, pode-se destacar as seguintes lições:

- Simplicidade de compreensão e absorção do modelo de gestão pelas equipes do Governo.
- Liderança e a participação ativa do Prefeito em todo o processo e ciclos de planejamento e gestão.
- Planejamento Estratégico como norteador do processo de gestão para resultados definindo claramente os objetivos a serem alcançados e suas metas.
- Estrutura de monitoramento e gestão centralizada e próxima do Prefeito: Escritório de Gerenciamento de Projetos (EGP), com o objetivo de acompanhar as iniciativas estratégicas e Escritório de Monitoramento de Projetos (EMP), responsável pelo acompanhamento das metas do Plano Estratégico e do Plano de Ação e Acordo de Resultados.
- Disciplina de execução, com rotinas de acompanhamento que ocorrem com periodicidade trimestral, mensal e semanal, todas com a presença do prefeito.
- Formação de líderes públicos, concursados ou comissionados, potencializando sua capacidade de gerar resultados alinhados às metas da Prefeitura e preparando sucessores para posições estratégicas da Prefeitura do Rio de Janeiro.

¹¹⁶ <http://blogs.odia.ig.com.br/coluna-do-servidor/2015/07/11/lideres-cariocas-chegam-ao-primeiro-escalao/>

¹¹⁷ http://doweb.rio.rj.gov.br/visualizar_pdf.php?edi_id=2773&page=1&download=ok



3.12. GOVERNO DE SÃO PAULO

SÍNTESE EXECUTIVA

Entre as experiências do Governo do Estado de São Paulo que servem de inspiração para outros estados, foi destacada a adoção de novos mecanismos de parceria entre o setor público e o privado, como a contratualização com Organizações Sociais de Saúde como forma de melhorar a capacidade de execução dos serviços públicos para a sociedade. Outro instrumento da Gestão para resultados presente no governo do estado são as bonificações por resultado, mas, apesar de já terem mais de cinco anos de existência, apresentam alguns gargalos e deficiências que limitam a sua eficácia.

3.12.1. Organizações Sociais de Saúde no Estado de São Paulo

A experiência de São Paulo serve como modelo e inspiração para outros estados do uso de mecanismos de parceria entre o setor público e o privado para melhorar a capacidade de execução dos serviços para a sociedade.

No Brasil, as primeiras Organizações Sociais foram criadas no âmbito federal no ano de 1997. O desejo de se obter maior flexibilização administrativa, controle por resultados e, ao mesmo tempo, fortalecer a *accountability* foram as principais motivações para a busca por um novo modelo de gestão. Assim, esperava-se combater as deficiências presentes na gestão pública relacionados à ineficiência dos serviços prestados pelo setor e a baixa responsabilização dos responsáveis pela sua execução.

As Organizações Sociais de Saúde (OSS) fazem parte de um modelo de parceria entre o governo do Estado de São Paulo e organizações privadas para a gestão de unidades de saúde, formalizado pela Lei Complementar nº 846, de 4 de junho de 1998. A legislação estadual regulamentou a forma e as regras para entidades sem fins lucrativos serem qualificadas como Organizações Sociais de Saúde, possibilitando a celebração de Contrato de Gestão com a Secretaria de Estado da Saúde, com vistas ao gerenciamento de hospitais e equipamentos públicos de saúde.

A experiência desse modelo de gestão iniciou-se no estado com um grupo de 15 hospitais localizados em regiões carentes de serviços, buscando melhorar o acesso da população à atenção hospitalar, principalmente na região metropolitana de São Paulo.

No modelo de gestão em parceria com OSS, o governo **planeja o serviço a ser executado**, define as **metas de produção e de qualidade**, garante os **recursos orçamentários** para o custeio dos serviços e **cobra os resultados** previamente definidos em contrato. A Secretaria de Saúde negocia e firma, anualmente, contratos de gestão com cada uma das OSS que gerenciam os serviços, empenhando recursos orçamentários do tesouro estadual, em troca de resultados de desempenho específicos. A responsabilidade direta pela administração da unidade é das Organizações Sociais, mas o serviço de saúde continua sendo público, com os seus bens, mobiliários e equipamentos pertencendo ao Estado.

Os resultados alcançados são supervisionados e avaliados por uma comissão específica, integrada dentre outros, por representantes da Comissão de Saúde da Assembleia Legislativa e representantes do Conselho Estadual de Saúde, que verifica o cumprimento das metas estipuladas no contrato de gestão. Além disso, os hospitais sob gerenciamento de OSS devem publicar anualmente as suas contas no Diário Oficial do Estado, para a revisão do Tribunal de Contas do Estado, que deve aprovar a sua execução. A auditoria hospitalar do SUS e a avaliação fiscal pela Secretaria da Fazenda completam o quadro na forma de avaliação e controle.

O Quadro abaixo apresenta os tipos de controles e a sua respectiva manifestação sobre as OSS:

Controles	Restrições
Controle do Executivo	O controle interno relativo à execução do contrato é feito pela Secretaria de Saúde. Os resultados são analisados, periodicamente, por comissão de avaliação composta por profissionais de notória especialização, que emitirão relatório conclusivo, a ser encaminhado ao titular daquela Secretaria e aos órgãos de controle interno e externo do Estado.
Controle Externo	Feito pelo TCE em função do que estabelece a legislação de que “o balanço e demais prestações de contas da organização social devem, necessariamente, ser analisados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo”, além de acatar possíveis denúncias. Além disso, o TCE passou a realizar visitas aos hospitais, realizando auditorias nos procedimentos administrativos.
Controle Financeiro	O controle dos recursos financeiros está condicionado às análises periódicas de desempenho realizadas pela Comissão de Avaliação. Assim, são definidos os percentuais de repasse, as necessidades de aditivos contratuais ou de redução de metas, e, inclusive, pode-se chegar ao extremo de se desqualificar o hospital como uma OS de Saúde.
Controle Parlamentar	Pautado principalmente pelas comissões parlamentares, pelo controle das contas enviadas pelo Executivo e “Comissão de Saúde e Higiene”. O Tribunal de Contas do Estado - TCE, ao auditar a documentação enviada pela Secretaria de Estado da Saúde, auxilia a Assembleia Legislativa no controle das OSS.
Controle Procedimental	Possível prevalência dos controles procedimentais em comparação com os de resultados, pautados pela premissa da nova gestão pública.
Controle Social	Qualquer cidadão, partido político, associação ou entidade sindical é parte legítima para denunciar irregularidades cometidas pelas organizações sociais ao Tribunal de Contas ou à Assembleia Legislativa.
Limite Orçamentário e Financeiro	Reajustes orçamentários que não acompanham as dinâmicas de preços.
Motivação Política nas Avaliações	Qualquer influência de grupos políticos para estabelecer metas de desempenho.
Relatório de Execução	Documento específico sobre a realização do contrato de gestão, mostrando resultados alcançados pela organização social. Esse documento deve ser preparado pela OS e apresentado ao final de cada exercício ou a qualquer momento, conforme recomende o interesse público. Este documento e sua respectiva prestação de contas devem ser analisados pelo Tribunal de Contas do Estado.

Controles	Restrições
Relatório Mensal de Atividades	A OSS deve, mensalmente, enviar relatórios à Secretaria de Estado da Saúde com dados relativos à produção assistencial, indicadores de qualidade e movimentação de recursos econômicos e financeiros.
Relatório de Atividades e Desempenho	Elaborado pela Comissão de Avaliação, este Relatório discrimina as atividades realizadas pela organização social. O Relatório de Desempenho é anual e deve conter um parecer conclusivo sobre as atividades da OS e, junto com o de Execução, ser encaminhado ao Secretário de Estado da Saúde.
Responsividade dos Dirigentes	A contrapartida da maior flexibilidade e autonomia é a maior responsividade dos dirigentes na gestão da instituição e na melhoria da eficiência e da qualidade dos serviços. Motivação política nas avaliações: possível oposição política dos dirigentes públicos ao modelo OSS.
Transparência dos Resultados	Em comparação com os dados da administração direta, as OS apresentam mais informações sobre o desempenho gerencial e os resultados alcançados. O contrato de gestão e a sua publicação tornam mais claras as metas e as missões das OS de Saúde, possibilitando, em tese, maior ativação da cidadania e dos controles. Entretanto, os mecanismos de transparência não estão atrelados a instrumentos de controle e fiscalização.

Figura 98. Controles e possibilidades de restrições

Fonte: CONSAD. Cammarota, F. C. & Santos, T. S. & Vieira, A. & Venâncio, C. - Gestão Econômico-Financeira e Flexibilidades Contratuais das Unidades de Saúde Gerenciadas Por Organizações Sociais No Estado De São Paulo; 2013

Atualmente, os serviços de saúde gerenciados por OSS em São Paulo, por meio de Contrato de Gestão, incluem Hospitais, Ambulatórios Médicos de Especialidade (AME), Centro de Referência do Idoso (CRI), Centros de Reabilitação da Rede Lucy Montoro, Centros Estaduais de Análises Clínicas (CEAC), Serviços de Diagnóstico por Imagem (SEDI), Centro de Armazenamento e Distribuição de Insumos de Saúde (CEADIS) e Central de Regulação de Ofertas de Serviços de Saúde (CROSS).

O modelo caracteriza-se pela:

- Celebração de um Contrato de Gestão, caracterizado como um acordo firmado entre o poder público e a entidade qualificada como OSS, que permite a definição das metas e do tipo de assistência à saúde a ser desenvolvido na unidade;
- Existência de uma Comissão de Avaliação dos Contratos de Gestão, com representantes do Conselho Estadual de Saúde e da Comissão de Saúde e Higiene da Assembleia Legislativa e por profissionais especializados indicados pela Secretaria de Estado da Saúde, responsável por analisar os resultados obtidos com a execução do contrato;
- Determinação que os serviços gerenciados pelas OSS atendam exclusivamente aos pacientes do SUS;
- Publicação do balanço e demais prestações de contas das OSS no Diário Oficial do Estado e respectivo controle destes pelo Tribunal de Contas do Estado;

- Exigência de que a entidade tenha experiência de pelo menos cinco anos na administração de serviços próprios de saúde.

3.12.2. Principais lições aprendidas

O sucesso do modelo de São Paulo deve-se à três fatores, de acordo com avaliação publicada em 2008 pela Revista de Administração de Empresas – ERA, da Fundação Getúlio Vargas¹¹⁸:

- A flexibilização administrativa possibilitou um melhor gerenciamento das unidades de saúde;
- Os contratos de gestão aumentaram a capacidade de planejamento e execução por meio de metas e avaliações; e
- Êxito do modelo de repasses, constituindo um núcleo burocrático estratégico na Secretaria de Estado da Saúde, capaz de regular, monitorar e avaliar.

¹¹⁸ Revista de Administração de Empresas. Sano, H. & Abrucio, F. L. - Promessas e resultados da nova gestão pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo; 2008.

3.13. PRINCIPAIS ASPECTOS POSITIVOS IDENTIFICADOS NOS CASOS ANALISADOS

A partir das experiências analisadas, foi possível identificar e enquadrar os **principais aspectos positivos de cada caso nas quatro dimensões da GpR**: i) Visão Estratégica e Escolha de Prioridades; ii) Monitoramento e Avaliação Sistemáticos; iii) Gestão e Desenvolvimento de Pessoas; e iv) Governança Orientada para Resultados. Estes aspectos dos casos internacionais e nacionais, discriminados a seguir, podem servir de referência para o redesenho do modelo de GpR no Governo do Ceará.

Vale ressaltar, porém, que as limitações da metodologia já destacadas no capítulo 2 se refletem no grau de profundidade de análise dos casos e, conseqüentemente, na identificação de aspectos positivos.

PRINCIPAIS ASPECTOS POSITIVOS IDENTIFICADOS - CASOS INTERNACIONAIS				
DIMENSÕES DA GPR	VISÃO ESTRATÉGICA E ESCOLHA DE PRIORIDADES	MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO SISTEMÁTICOS	GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS	GOVERNANÇA ORIENTADA PARA RESULTADOS
Reino Unido	Alinhamento do planejamento de longo prazo com o planejamento orçamentário. Foco nos <i>outcomes</i> de longo prazo.	Forte liderança (na figura do Primeiro Ministro). Sistema flexível, que evoluiu ao longo do tempo, tornando as metas mais precisas. Seletividade nas prioridades monitoradas pelo PMDU.	Maior responsabilização por resultados (<i>accountability</i>) dos servidores e governantes responsáveis pelas entregas.	Governança inter-setorial (PSA compartilhado entre os departamentos).
Canadá	Importância de uma liderança central. Ligação entre recursos e resultados no nível dos programas. Mesmo modelo para todo o governo.	Sistema capaz de definir e avaliar resultados com ênfase em performance. Avaliação sistemática do modelo.	ND	Expectativas claras, práticas de gestão confiáveis e <i>accountability</i> .
Austrália	ND	Desenvolvimento de manuais de práticas e procedimentos.	ND	Governança colaborativa para reverter a fragmentação do setor público. Colaboração e articulação entre as agências e os departamentos.
Nova Zelândia	Foco em poucos resultados prioritários e que tentam resolver problemas complexos e inter-setoriais.	Monitoramento do resultado na sua integridade. Interação permanente entre resultados, estratégias e ações.	Servidores públicos motivados a melhorar e inovar continuamente	Governança integrada, compartilhada entre todos os agentes relevantes.
Chile	ND	Dados produzidos pelo sistema de monitoramento e avaliação são utilizados nas decisões de orçamento. Objetividade, imparcialidade e a confiança nos processos de avaliação e nos seus resultados. Participação de especialistas externos no desenho e implementação das avaliações. Institucionalização do sistema de avaliação difundida no governo.	Cultura orientada para resultados nos ministérios e agências do governo central. Servidores comprometidos com mensuração de resultados, definição de metas e avaliação do impacto de programas e políticas.	ND

PRINCIPAIS ASPECTOS POSITIVOS IDENTIFICADOS - CASOS INTERNACIONAIS				
DIMENSÕES DA GPR	VISÃO ESTRATÉGICA E ESCOLHA DE PRIORIDADES	MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO SISTEMÁTICOS	GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS	GOVERNANÇA ORIENTADA PARA RESULTADOS
Colômbia	Planejamento com envolvimento da sociedade civil.	Sistema de monitoramento que permite acompanhar metas do plano de governo e metas de médio e longo prazo. Agenda de avaliações atrelada às prioridades do plano de governo.	ND	Controle social (Bogotá como Vamos) com resultados sobre o desempenho da gestão.
ND - Dimensão não analisada ou aspectos positivos não identificados.				

Figura 99. Principais Aspectos Positivos Identificados nos Casos Internacionais

Fonte: Macroplan – Prospectiva, Estratégia & Gestão.

PRINCIPAIS ASPECTOS POSITIVOS IDENTIFICADOS - CASOS NACIONAIS				
DIMENSÕES DA GpR	VISÃO ESTRATÉGICA E ESCOLHA DE PRIORIDADES	MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO SISTEMÁTICOS	GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS	GOVERNANÇA ORIENTADA PARA RESULTADOS
Minas Gerais	Institucionalização do plano de longo prazo (PMDI aprovado na Assembleia Legislativa). Integração do planejamento, orçamento e gestão. Aspectos de regionalização da estratégia. Plano estratégico com base em análises retrospectivas e prospectivas.	Qualidade das informações para a tomada de decisão. Maior controle das ações do governo com o acompanhamento sistemático dos indicadores.	Quadro qualificado de pessoas (Empreendedores públicos). Programa de Desenvolvimento Gerencial. Maior envolvimento dos principais executivos no processo. Prêmio por produtividade. Ambiente de trabalho estimulante.	Definição de áreas de resultado transversais.
Espírito Santo	Visão de longo prazo como geradora de valor social e fortalecedora da gestão para resultados. Liderança do executivo principal na formulação e na busca dos resultados prioritários. Mobilização de atores públicos e privados para a elaboração do Plano Estratégico. Integração da estratégia com o orçamento. Banco de projetos de qualidade.	Gestão intensiva dos projetos prioritários tendo como efeito aceleração da execução física e financeira e das respectivas entregas. Sistema de acompanhamento e gerenciamento de projetos. Disciplina das reuniões de monitoramento.	Formação e alinhamento da equipe estratégica. Cargo de Especialista em Política Pública e Gestão Governamental.	Governança democrática com diálogo e gestão de expectativas da sociedade. Transparência das contas públicas. Cooperação entre as lideranças dos setores público, privado e não-governamental. institucionalização (não apenas legal) dos conceitos, métodos e práticas da Gestão por Resultados
Pernambuco	Integração entre planejamento, orçamento, monitoramento. Forte liderança do Governador. Novo enfoque na formulação	Forte liderança do Governador. Monitoramento intensivo dos resultados prioritários através dos pactos. Correção de rumo realizada	Alta capacidade técnica e velocidade da Secretaria de Planejamento. Engajamento de todos os níveis da Administração Pública. Mudança gradual de cultura.	Diálogo e participação da sociedade. A transparência e prestação de contas sobre resultados.

PRINCIPAIS ASPECTOS POSITIVOS IDENTIFICADOS - CASOS NACIONAIS				
DIMENSÕES DA GpR	VISÃO ESTRATÉGICA E ESCOLHA DE PRIORIDADES	MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO SISTEMÁTICOS	GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS	GOVERNANÇA ORIENTADA PARA RESULTADOS
	da estratégia governamental a partir de um direcionamento central, integrado e regionalizado. Definição de objetivos e metas claras para todas as áreas chave do governo.	em curto período de tempo. Desenvolvimento de ferramentas e rotinas. Monitoramento e avaliação sistemáticos	Proatividade e o pensamento analítico baseado em dados e fatos.	
São Paulo (restrito às Organizações Sociais de Saúde)	ND	ND	ND	Adoção de mecanismos de parceria entre o setor público e o privado para melhorar a gestão.
Prefeitura de Belo Horizonte	Planejamento de Longo prazo como norteador do processo de gestão. Envolvimento da sociedade. Alinhamento dos instrumentos de planejamento. Objetivos, prioridades e metas bem definidos. Planejamento com adesão da sociedade. Plano de longo prazo feito no primeiro ano da gestão do prefeito.	Núcleo de monitoramento BH Metas e Resultados empoderado e com autonomia para decisão. Vinculação hierárquica do Núcleo direta com o Prefeito. Sistema Informatizado agiliza a identificação de restrições dos projetos.	ND	Liderança e a participação ativa do Prefeito em todo o processo.
Prefeitura do Rio de Janeiro	Planejamento Estratégico como norteador do processo de gestão para resultados. Objetivos e metas bem definidos.	Estrutura de monitoramento e gestão centralizada e próxima do Prefeito. Disciplina de execução, com rotinas de acompanhamento que ocorrem com periodicidade trimestral, mensal e semanal, todas com a presença do prefeito.	Bônus aos servidores das Secretarias ao cumprirem as metas. Formação de líderes públicos, concursados ou comissionados, potencializando sua capacidade de gerar resultados. Simplicidade de compreensão e absorção do modelo de gestão pelas equipes do Governo.	Forte liderança do Prefeito em todo processo.
ND - Dimensão não analisada ou aspectos positivos não identificados.				

Figura 100. Principais Aspectos Positivos Identificados nos Casos Nacionais.

Fonte: Macroplan – Prospectiva, Estratégia & Gestão.

3.14. FATORES-CRÍTICOS IDENTIFICADOS A PARTIR DOS CASOS ANALISADOS

Considerando o conjunto de experiências mapeadas e a experiência prática da Macroplan ao longo da última década na implantação de modelos e práticas de GpR no Brasil, foram identificados 12 fatores críticos a serem considerados, seja no momento de Avaliação da GpR no Ceará, seja na construção do novo modelo.

Antes porém, cabe ressaltar que **“não há um modelo único a ser implantado como uma receita de sucesso”**. As experiências de outros países e governos constituem valiosas fontes de inspiração para a revisão do modelo de GpR no Governo do Ceará, porém a soma dos vários destaques de cada caso não conforma um modelo ideal a ser seguido na íntegra.

Ademais, qualquer prática, método ou conceito deve necessariamente considerar as especificidades locais, os níveis de maturidade de gestão e as questões culturais para que tenha maiores chances de sucesso na sua implementação.

A seguir, são apresentados os **fatores críticos identificados por dimensão da GpR**.

Fator	Ponto crítico	Boa prática	Exemplo positivo
Dimensão: Visão Estratégica e Escolha de Prioridades			
1. Horizonte da estratégia	O planejamento tende a ser focado na visão do governo e não na estratégia de desenvolvimento de longo prazo para cidade/estado/país em questão. Boa parte das vezes, carece de visão prospectiva do ambiente externo e não institucionalizado	Definir uma visão de futuro e elaborar um planejamento de médio e longo prazo, com base no contexto socioeconômico atual e em análise prospectiva.	Reino Unido; Canadá; MG (PMDI); ES (ES 2025)
2. Transversalidade temática	Ausência de uma perspectiva integral e transversal, que responda aos desafios complexos do Estado. Em geral, os projetos e ações são setorializados, fragmentados e desarticulados de outras iniciativas públicas e privadas.	Definir áreas de resultado multisetoriais voltadas para os desafios de médio e longo prazo, abrangendo mais de uma secretaria de um mesmo governo, bem como diferentes níveis de governo e outros atores da sociedade.	Nova Zelândia, MG (PMDI); ES (ES 2025); Prefeitura de Belo Horizonte
3. Aderência da estratégia aos territórios	Ausência ou superficialidade da perspectiva territorial da estratégia, tratando as peculiaridades locais de forma igualitária.	Avançar no reatamento da estratégia no território, seja por meio da definição da lógica do desenvolvimento para cada região ou da focalização das estratégias territoriais em áreas mais críticas do Governo.	Minas Gerais (2º PMDI)
4. Integração da estratégia com o orçamento	Geralmente, a estratégia está desvinculada do orçamento disponível. A relação de disputa entre secretarias setoriais, da Fazenda e do Planejamento dificulta a alocação efetiva dos recursos orçamentários na execução da estratégia	O plano deve ser um instrumento que orienta a ação e a alocação dos recursos do governo (orçamento por resultados) e de outros atores relevantes para alcançar os objetivos de médio e longo prazo da cidade/estado/país em questão.	Reino Unido, Gov PE, Gov ES
Dimensão: Monitoramento e Avaliação Sistemáticos			
5. Factibilidade de objetivos, metas e estratégias	Em função do ciclo político de curto prazo e/ou de mecanismos de avaliação de desempenho, concentra-se	As metas devem ser factíveis, porém ousadas e devem refletir os objetivos	A prefeitura do RJ; Minas Gerais (PMDI)

Fator	Ponto crítico	Boa prática	Exemplo positivo
	atenção em indicadores e metas operacionais e pouco ousadas, com maior capacidade de controle e realização em detrimento de metas que traduziriam de fato a transformação desejada. Há também limitações das bases de dados disponíveis que restringem o uso de indicadores mais adequados.	estratégicos propostos para a cidade/estado/país em questão. Devem ter total coerência com os projetos e ações estratégicas definidas e ser de conhecimento dos principais gestores envolvidos na execução.	
6. Monitoramento e transparência dos resultados	Geralmente, os processos de monitoramento não são regulares, em tempo real, concentram-se em uma visão retrospectiva, privilegiam os instrumentos e controles, funcionam sob demanda do principal gestor e possuem uma função mais de auditoria. A transparência das informações governamentais é incipiente e, quando existente, em geral, é limitada aos recursos financeiros.	Estabelecer rotinas de monitoramento em tempo real, focada em uma visão antecipatória de problemas, privilegiando a tomada de decisão, a remoção de obstáculos e a facilitação da ação gerencial. Concentrar nas prioridades estratégicas do governo. Medir e dar transparência periódica aos principais resultados alcançados.	Austrália; Nova Zelândia; Reino Unido; Gov ES (estado melhor colocado no ranking de Transparência); Prefeitura de Belo Horizonte; Governo de Minas Gerais
7. Mensuração de resultados para fins de avaliação de políticas públicas	Em geral, é dado grande destaque ao monitoramento de indicadores mais operacionais (outputs). As avaliações de impacto, quando existentes, são pontuais e com pouca contribuição para o redesenho das políticas.	Criar equipe dedicada ao desenvolvimento de indicadores e aos procedimentos de mensuração. Estabelecer arranjo de cooperação com Fundações de pesquisa e Universidades para mensuração de resultados. Adotar os resultados finalísticos como elementos de apuração objetiva do desempenho de gestores e suas equipes, conforme as responsabilidades definidas nos Acordos de Resultados. Instituir avaliações por 3ª parte.	Chile; Colômbia; Gov. MG.
8. Adoção das tecnologias de informação e comunicação (TIC) na melhoria dos serviços aos cidadãos	Constantemente as tecnologias da informação são utilizadas de forma desintegradas e fragmentadas, com inconsistências de informações e desperdícios de esforços.	Inovar gerencial e tecnologicamente para atendimento do usuário dos serviços públicos, com maior produtividade e qualidade do serviço. Integrar plataformas tecnológicas e simplificar a interface com os usuários. Criar camadas de visualização de informações e garantir a consistência dos bancos de dados.	
Dimensão: Gestão de Desenvolvimento de Pessoas			
9. Qualificação das pessoas e desenvolvimento de lideranças	Geralmente as pessoas são alocadas as ações e projetos, conforme a disponibilidade momentânea e melhor conveniência dos gestores. A rotatividade das equipes é alta e as competências são desalinhadas as demandas reais.	Selecionar e alocar pessoas de forma estratégica, garantindo que os melhores talentos liderem as prioridades estratégicas do Governo. Formar e capacitar continuamente o corpo de profissionais e lideranças nos aspectos de planejamento, gestão e capacidade de execução.	Gov. MG (empreendedores públicos); Prefeitura do RJ

Fator	Ponto crítico	Boa prática	Exemplo positivo
		Aumentar a capacidade distribuída de gerenciamento de projetos. Alocar gestores profissionais às funções centrais da administração pública.	
10. Definição de incentivos para o alcance das metas	Diversos mecanismos de incentivo têm sido concebidos na administração pública, mas há muitos desafios na implementação a serem superados para sua efetiva contribuição. O privilégio aos incentivos individuais e não por equipe, atrelados a metas de fácil alcance e a um processo de avaliação instrumental e burocrático tem contribuído para o fracasso de modelos que estão sendo implantados em diversos governos.	Implantar sistema de incentivos pecuniários e não pecuniários para o alcance das metas planejadas, que privilegiem o atingimento de resultados por equipe e que possua um sólido arcabouço legal, atrelado a pactuação de compromissos e resultados. Os incentivos devem ser temporários e deve-se tomar todas as precauções para evitar a incorporação da remuneração variável à remuneração fixa dos funcionários. Estimular, mediante Acordos de Resultados, o engajamento das equipes técnicas setoriais em aperfeiçoar programas e projetos de modo contínuo, tendo por base a mensuração de resultados.	Gov MG; Prefeitura do RJ; São Paulo.
Dimensão: Governança Orientada para Resultados			
11. Mobilização de competências externas	A complexidade dos desafios atuais da gestão pública requer a soma de competências internas e externas. Apesar dos avanços no Brasil, ainda são poucas as experiências de parcerias público-privadas e parcerias público-públicas efetivamente bem-sucedidas.	Articular diferentes fontes de recursos públicos e privados, mediante a multiplicidade de arranjos em parcerias que buscam não apenas a conjugação de recursos financeiros, mas também a soma de todos os recursos: humanos, físicos e, sobretudo, de conhecimento e de capacidade de gestão. Considerar que os serviços públicos podem ser prestados à sociedade por organizações públicas estatais e não estatais, conceito este que preside a criação de modelos institucionais diversos, em patamares mais elevados de eficiência.	Austrália; Gov SP - Organizações Sociais
12. Legitimidade do planejamento e engajamento da sociedade	Apesar dos avanços, o envolvimento da sociedade ainda é limitado. Os processos de consulta e participação em geral não são institucionalizados e quando há participação da sociedade, esta, em geral, se limita a consultas pontuais. As experiências de controle social são frágeis e pouco abrangentes.	Envolver a sociedade civil em todo o processo, desde a formulação do plano e definição das prioridades até o monitoramento dos resultados (controle social). Estimular a apropriação e a institucionalização da estratégia de longo prazo pela sociedade, independente da troca de direções políticas.	Colômbia (Bogotá Como Vamos); Espírito Santo em Ação (ES 2025); Minas Gerais (institucionalização do PMDI)

Figura 101. Fatores Críticos identificados por Dimensão da GpR.

Fonte: Macroplan – Prospectiva, Estratégia & Gestão.



4.

MECANISMOS DE INCENTIVOS FINANCEIROS E NÃO- FINANCEIROS

4.1. MECANISMOS DE INCENTIVOS FINANCEIROS E NÃO-FINANCEIROS ASSOCIADOS À ADOÇÃO DE PRÁTICAS DE GPR E ALCANCE DE RESULTADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

4.1.1. Mecanismos de incentivos financeiros

Há uma tendência crescente na administração pública na utilização de sistemas de incentivo financeiros e não-financeiros associados ao alcance de resultados como estratégia de motivação dos servidores e de melhoria da qualidade dos serviços. Entretanto, o otimismo dos gestores nem sempre encontra o devido respaldo na literatura. Nada impede que um mesmo incentivo exerça influências distintas em diferentes indivíduos, de tal modo que o que motiva um pode não motivar outro ou, ao menos, pode motivar em intensidades distintas. Dar incentivo não garante, por si só, bons resultados, embora a adoção de uma estrutura de incentivos adequada, composta por diversos motivadores extrínsecos, possa ser exitosa em seus propósitos.

As experiências apontam as possibilidades e limitações da adoção de mecanismos de incentivos no setor público, especialmente o de incentivos financeiros associados ao alcance de resultados (OCDE 2005 a; Bowman 2010; Osterloh 2002), aqui denominado genericamente de remuneração variável (Schuster & Zingheim, 1995).

Uma pesquisa da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), publicada em 2005, aponta que a primeira onda de programas de remuneração variável foi posta em prática em alguns de seus países membros, na década de 1980. Os governos do Canadá, Dinamarca, Holanda, Nova Zelândia, Espanha, Suécia, Reino Unido e os Estados Unidos foram os primeiros a adotar tal prática. Posteriormente, na década de 1990, houve outro movimento de adoção de políticas de remuneração variável, em países como na Austrália, Finlândia, Irlanda e Itália. Mais recentemente, países como Alemanha, Coreia do Sul e Suíça, bem como alguns da Europa Oriental (República Tcheca, Hungria, Polônia e República Eslovaca), adotaram mecanismos de remuneração variável (Guimarães, 2014).

Mais de dois terços dos países da OCDE já adotaram pagamentos relacionados com o desempenho para pelo menos parte de seus servidores, cada qual com uma motivação. Os países nórdicos, por exemplo, se voltam mais para aspectos de desenvolvimento pessoal (aprendizado e evolução) e a maioria dos países anglo-saxões, tais como Austrália, Nova Zelândia e Reino Unido focam mais no aspecto da motivação extrínseca vinculada ao alcance de resultados, enquanto outros países como França ou Itália se voltam para a liderança e a responsabilidade dos funcionários com altos cargos.

Apesar da expressiva adoção de programas de remuneração variável no setor público dos países membros da OCDE, apenas em alguns deles a adoção de mecanismos de remuneração variável pode ser considerada como um modelo amplo e formalizado - Dinamarca, Finlândia, Coreia do Sul, Nova Zelândia, Suíça e Reino Unido. Países como Canadá, França, Holanda, Irlanda Itália e Noruega chegaram a implantar sistemas de remuneração por desempenho, entretanto apenas para os níveis de gerência sênior (OCDE 2010). Às vezes, porém, os gestores de topo são excluídos dos programas de remuneração variável, como é o caso da Finlândia.

O estudo da OCDE explicita, ainda, que os modelos de programa de remuneração variável adotados nos seus países membros analisados são heterogêneos entre si e variam de acordo com a natureza do sistema de serviço público, o sistema de salários e o grau de centralização e da delegação em gestão financeira e de recursos humanos. Contudo, existem tendências comuns entre eles, a saber:

- Políticas de remuneração variável se espalharam a partir do nível da alta administração para cobrir diversas categorias de pessoal nos últimos dez anos (1995-2005);
- Entre as políticas de remuneração variável, tem havido certo aumento na utilização de sistemas de desempenho coletivo, no nível de equipe ou organizacional, em detrimento de sistemas de desempenho no nível individual;
- Amplos esquemas padronizados de remuneração variável evoluíram para sistemas mais descentralizados, o que facilita a delegação de funções gerenciais;
- De forma geral, foi observado um aumento da diversidade dos critérios para avaliação de desempenho, que tendem a convergir na atenção dada aos resultados, mas consideram também as competências e habilidades sociais em geral;
- Sistemas de avaliação de desempenho são menos padronizados, menos formalizados e menos detalhados que há dez anos. As avaliações de desempenho tendem a focar mais na avaliação dos objetivos pré-identificados em diálogo com o nível gerencial do que estritamente em indicadores quantificáveis;
- O montante dos pagamentos por desempenho costuma ser geralmente uma porcentagem relativamente modesta do salário base, especialmente entre os trabalhadores nos níveis tático-operacionais. Incrementos por mérito tendem a ser menores do que os bônus e são muitas vezes inferiores a 5% do vencimento base. O pagamento de bônus, que tende a complementar ou substituir incrementos de mérito, costuma ser mais elevado - mas em geral, prêmios máximos representam menos de 10% do salário base dos servidores. No nível gerencial, os pagamentos de desempenho são geralmente mais elevados, e giram em torno de 20% do salário base.

O Brasil, a reboque das experiências internacionais, vive uma onda recente de implantação de modelos de remuneração variável por desempenho, seja no nível federal, a partir do final da década de 1990 – especialmente após o advento da Reforma do Estado em 1995 e da Emenda Constitucional 19/1998¹¹⁹ – ou nos níveis estaduais e municipais, após 2003.

¹¹⁹ Emenda Constitucional nº 19/1998: Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] § 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) I - o prazo de duração do contrato; II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes; III - a remuneração do pessoal.

Embora tenha gerado resultados positivos, a implantação de sistemas de incentivos financeiros baseados em remuneração variável por desempenho gerou, em algumas experiências brasileiras, efeitos não-desejados, seja em função de equívocos na modelagem dos sistemas de incentivos ou em função de características estruturais do serviço público, de modo a não impactar positivamente no aumento da performance ou produzir efeitos limitados e parciais (Perry et al., 2009; Oshiro & Scorzafave, 2011; Assis 2012; Barbosa 1996; Guimarães, 2014; Marsden, 2009 apud Guimarães, 2014).

Uma dessas experiências, em nível federal, foi estudada por Santos e Cardoso (2002 apud Ferreira, 2011), que analisaram a utilização de sistemas de avaliação de desempenho vinculados à remuneração de servidores da alta administração do Governo Federal, integrantes da Carreira de Gestores Governamentais. De acordo com os autores, foram identificadas falhas severas nos processos de avaliação, ensejando o surgimento de mecanismos informais de rodízio entre os avaliados, eliminando assim qualquer efeito diferenciador da avaliação.

Os autores identificaram ainda a inexistência de uma cultura de avaliação nos órgãos da Administração Pública brasileira, inclusive entre as chefias que irão avaliar os servidores. Alertam que, quando se faz uso de um programa de avaliação de desempenho para fins de remuneração variável, os servidores públicos colocam o aspecto financeiro em primeiro lugar, relegando a importância da qualidade do seu desempenho e as oportunidades de autodesenvolvimento.

Balassiano e Salles (2005) realizaram um estudo, por meio de métodos estatísticos multivariados, da eficácia de se adotar a avaliação de desempenho como instrumento destinado a orientar procedimentos para fins de concessões de natureza pecuniária, com 105 servidores ocupantes de cargos de nível superior de uma carreira típica de Estado, encontrando resultados que sugeriam uma espécie de “acordo de cavalheiros”. Os autores afirmam que associar avaliação de desempenho com ganho pecuniário desvirtua o papel desse instrumento de gestão.

Em âmbito estadual e municipal, algumas experiências de remuneração variável vêm sendo adotadas, tais como os casos de Minas Gerais, São Paulo, Ceará e Prefeitura do Município do Rio de Janeiro.

As limitações dos efeitos da remuneração variável sobre o desempenho no setor público brasileiro, conforme apontado nos trabalhos supracitados, convergem com os achados da experiência internacional. O estudo realizado pela OCDE (2005) constata que, no geral, a remuneração variável tem baixo impacto no aumento da motivação dos servidores e a sua implantação, isolada de outras medidas reformadoras, não promove o aumento do desempenho. No entanto, destaca que se forem conduzidas da maneira correta, as mudanças requeridas para sua implantação podem contribuir para o aumento do desempenho e a melhoria efetiva dos resultados.

Ademais, é importante destacar que, no caso de a sistemática possibilitar que quase todos os servidores, grupos de trabalho ou áreas recebam consistentemente notas altas por desempenho e, consequentemente, percebam remuneração variável por desempenho quase que indiferenciada, isso inibe a busca por melhoria de desempenho e de qualificação e aperfeiçoamento dos servidores.

Apesar das limitações apontadas, estudos como o de Assis (2012) indicam que a adoção de programa de remuneração variável no setor público pode proporcionar ganhos qualitativos não desprezíveis.

Para a instituição, mesmo que esta não atinja seus objetivos, há uma revisão em seus valores e propósitos e ocorre uma mudança na lógica de organização do trabalho. Existem casos em que a introdução de modelos de remuneração variável proporciona aos gestores um incentivo adicional para gerir de forma eficaz e os estimula a adotar uma abordagem baseada em metas, além de estimular o contato direto e o diálogo entre os funcionários e seus gerentes de linha. Pode estimular, também, o trabalho em equipe, assim como busca por qualificação e capacitação para que o servidor desenvolva as competências necessárias para o alcance de resultados.

Ademais, mesmo que não tenha impacto direto no aumento do esforço dos indivíduos para o alcance de resultados, a remuneração variável pode possibilitar o redirecionamento desse esforço em direção às prioridades da organização, ou seja, pode melhorar o alinhamento entre indivíduo e organização e, com isso, melhorar o desempenho global.

Em síntese, sistemas de remuneração variável, em muitos casos, agem como facilitador ou “janela de oportunidades” para promover mudanças organizacionais significativas no setor público. Os resultados positivos, porém, só ocorrem quando alguns fatores críticos para o sucesso do modelo são observados (Guimarães, 2014; Wood Jr. e Picarelli, 2010):

- **Alinhamento estratégico:** Os resultados que integram o sistema de incentivos devem estar alinhados com os objetivos e metas estabelecidos nos níveis estratégico, tático e operacional;
- **Atendimento das expectativas de agente e principal:** Os resultados devem atender de forma equilibrada as expectativas tanto dos servidores públicos quanto dos governantes, para estimular o comprometimento adequado das partes envolvidas no processo de geração de resultados da organização;
- **Clareza, objetividade e imparcialidade:** É importante que todos os envolvidos saibam o que se espera deles e tomem conhecimento de qual é a sua contribuição e a do seu grupo para o cumprimento das metas. Para tanto, faz-se necessário a utilização de indicadores adequados para mensuração e processo de avaliação consistente e imparcial, além de dispor de canais e instrumentos de comunicação adequados;
- **Equilíbrio dos resultados a serem recompensados:** A ênfase exagerada em resultados individuais pode levar a um ambiente de competição interna perniciosa e foco apenas no curto prazo. Por outro lado, a ênfase exagerada nos resultados de equipes ou corporativos pode trazer maior cooperação, mas também um certo acomodamento pela despersonalização do resultado;
- **Simplicidade e flexibilidade:** O modelo deve ser facilmente compreendido, simples de manter e de usar, de modo que o funcionário ou servidor confie na sistemática e associe o resultado do seu esforço com a recompensa recebida. Como o planejamento estratégico é frequentemente revisado, o modelo deve ser de fácil adaptação. É crucial que os gestores sejam devidamente treinados para conduzirem as avaliações;

- **Metas desafiadoras e ao mesmo factíveis:** Definição de metas e objetivos desafiadores e relevantes, porém factíveis.

Nessa mesma direção aponta a OCDE (2005), que por meio de seu estudo sobre remuneração variável no setor público em seus países membros, fornece as lições aprendidas com as práticas adotadas:

- O projeto para implantação de um sistema de remuneração variável deve considerar o contexto cultural da organização e do país. Remuneração variável por desempenho não deve ser introduzido em detrimento do salário-base (no Brasil, tal prática seria ilegal) e, por outro lado, as recompensas de desempenho não devem ser pouco atrativas;
- Sistemas de premiação por desempenho por equipe de trabalho parecem produzir resultados mais positivos do que sistemas de remuneração variável estritamente individualizados;
- O processo de avaliação de desempenho é o “coração” de todo o sistema, em última análise, o sucesso depende mais da qualidade do processo de mensuração do desempenho do que da qualidade do processo de premiação;
- Problemas de implementação devem ser previstos e antecipados. Isto implica, necessariamente, uma boa integração entre as equipes responsáveis pela implementação do sistema, coordenação com sindicatos, funcionários, alta e média gerência. Também deve haver uma previsão clara do orçamento e dos custos para financiar sua implantação e operação e prever o tempo requerido para a implementação e monitoramento do sistema;
- O sistema de remuneração variável deve estar vinculado a uma política de gestão de pessoas baseada na delegação (e não centralização). Costuma ser mais fácil articular os objetivos dos servidores com os da organização se o gestor tem alguma autonomia para atuar;
- O sistema de remuneração variável deve ser aplicado em um ambiente onde as relações de trabalho sejam baseadas na confiança mútua, além de requerer uma cultura de serviço público madura e bem estabelecida e um ambiente político minimamente estável;
- A remuneração variável não deve ser superestimada, nem utilizada inadvertidamente para aumentar salários. A remuneração variável tem importância secundária como ferramenta gerencial para melhorar a motivação. As evidências apontam, portanto, para a necessidade de uma abordagem ampla para melhorar o gerenciamento do desempenho;
- Por fim, a remuneração variável deve ser utilizada como estímulo e uma alavanca para a introdução de uma gestão mais ampla e de mudança organizacional, ao invés de apenas como uma ferramenta motivacional para a equipe. A remuneração variável deve ser vista essencialmente como parte integrante de um sistema de gestão.

Observando as experiências internacionais e nacionais é possível concluir que a adoção de mecanismos de incentivos associados a resultados, especialmente a remuneração variável por desempenho, é parte de um movimento mais amplo de modernização e reforma do setor público com o intuito de orientar o Estado para o alcance de resultados e torna-lo mais eficiente e eficaz.

Nesse movimento, os países passaram a adotar uma série de métodos e instrumentos relacionados à Gestão para Resultados no setor público, tais como Avaliações de Desempenho Institucional e Individual, Planejamento Estratégico, Indicadores e Metas, entre outros.

No que diz respeito à adoção da remuneração variável, a literatura indica que, apesar das suas limitações no que tange o aumento da motivação do servidor público e o aumento do desempenho da Administração Pública em médio e longo prazos, existem ganhos substanciais, de natureza qualitativa, proporcionados pelo modelo.

Importante salientar que, obviamente, são pré-requisitos mínimos para a implementação de um sistema de remuneração variável o planejamento estratégico e a definição de um programa estruturado de avaliação de desempenho, uma vez que a premiação por resultados é consequência, ou, apenas, um dos elementos do sistema de Gestão do Desempenho ou de Gestão para Resultados.

Conclui-se que tanto quanto motivar, premiar ou não de acordo com o resultado, a remuneração variável deve ser utilizada como uma ferramenta gerencial com o propósito de promover alinhamento entre indivíduos, equipes, organização e estratégia, impulsionar conexões, sinergias e convergências em direção a resultados de alto valor público. Deve ser encarada como um vetor de transformação, influenciando a remodelagem de métodos, processos, estrutura, sistemas, tomadas de decisão, orçamento, programas, pessoas (carreira, treinamento e capacitação etc.) e cultura da organização.

Nessa sistemática de premiação por desempenho, que implica necessariamente medir, monitorar e avaliar, importa o processo de condução: diálogo e feedback são fundamentais para a identificação de obstáculos, gargalos, deficiências, potencialidade e lições aprendidas, tanto para aprimorar o modelo adotado, quanto para alcançar a evolução do desempenho individual, grupal e organizacional.

Apesar de não existir modelo único e ideal de remuneração variável por desempenho, como apontam a literatura e as experiências sobre o tema, pode-se inferir que aqueles mais bem-sucedidos são os que prezam: pela simplicidade sem ser simplista; pela qualidade técnica empregada na sua implantação e implementação; pelo equilíbrio da relação indicador-meta-desempenho-remuneração (individual, grupal e corporativa); pelo balanceamento entre indicadores de processos, produtos e impactos. Os modelos bem-sucedidos constroem sentido para os funcionários públicos e contribuem para o aprendizado, a mudança e o desenvolvimento organizacional.

4.1.2. Mecanismos de incentivos não-financeiros

De acordo com a OCDE (2010) diversos estudos apontam de forma conclusiva que o reconhecimento pelo bom desempenho não deve, necessariamente, vir acompanhado de recompensa monetária. O estudo ainda aponta que a simples atenção, elogios na frente dos colegas, a delegação de atividades desafiadoras e exercícios regulares de *coaching* são tão eficazes quanto a remuneração. Alguns autores ainda sugerem que a remuneração variável, em alguns casos, pode comprometer a motivação intrínseca, induzindo, assim, uma queda no desempenho, uma vez que atividades intrinsecamente motiva-

das são realizadas porque o indivíduo as enxerga como prazerosas, desafiadoras, interessantes ou recheadas de propósito (Osterloh 2002). A recompensa monetária, nesses casos, é tida como contraproducente.

Conforme aponta a OCDE (2005), a natureza e o conteúdo do trabalho podem ser considerados, por muitos servidores, como as verdadeiras fontes de incentivo e, nesses casos, a remuneração variável geralmente não motiva a maioria deles, independentemente da sistemática adotada. Além do exposto, muitos servidores públicos, particularmente aqueles em funções não gerenciais, consideram o valor do salário-base e sua comparação com os valores de mercado muito mais importantes do que os acréscimos salariais vinculados ao desempenho.

Portanto, a necessidade dos governos em se comprometerem com uma gestão voltada para o alcance de resultados passa por uma busca por incentivos não-financeiros, de modo a adotar práticas que funcionem como complementares aos incentivos financeiros e que influenciem positivamente a performance das equipes.

Entretanto, é preciso ressaltar que benefícios não-pecuniários só podem ser considerados incentivos, numa perspectiva de gestão para resultados, se forem concedidos atrelados ao alcance de resultados previamente pactuados. Caso contrário, toda e qualquer política de benefícios poderá ser considerada um modelo de incentivos não-pecuniário, o que é um equívoco.

Portanto, na perspectiva da gestão orientada para resultados, os incentivos não-financeiros (positivos e/ou negativos) concedidos aos órgãos podem ser: aprendizagem especializada, exposição e reconhecimento público, premiação e divulgação de bons resultados, autonomia de ação e flexibilidades gerenciais, financeiras e orçamentárias e reconhecimento da baixa *performance*.

- *Aprendizagem especializada*

O treinamento e desenvolvimento de pessoas tem percebido papel relevante, sobretudo no serviço público em países membros da OCDE. A razão para maior ênfase na aprendizagem contínua se justifica na aquisição de novas qualificações que, por sua vez, permite adaptar competências funcionais da força de trabalho às mudanças nas missões estratégicas das organizações governamentais, além de contribuir para motivação dos servidores (OCDE, 2010).

- *Exposição e reconhecimento público*

Dar aos servidores desafios e tarefas de maior relevância estratégica têm se mostrado como um artifício poderoso na promoção da motivação. Uma forma de incentivo não financeiro é reconhecer que os servidores são capazes de assumir posições importantes em iniciativas de alto impacto, o que, por sua vez, os farão perceber a importância que têm na instituição. Tarefas estritamente burocráticas e rotineiras podem ser limitadores, inclusive, da criatividade.

- *Premiação e divulgação de bons resultados*

O reconhecimento por meio de prêmios também pode ter valiosa função no processo de motivação dos servidores. Conforme a OCDE (2010), o simples elogio em público já pode surtir efeito positivo.

Por não existir um modelo que defina o estado da arte de uma premiação não-financeira para o bom desempenho, diversas ações podem ser adotadas nesse sentido, desde a emissão de certificados, diplomas, medalhas e até uma carta, redigida pelo Governador ou Secretário, reconhecendo o serviço prestado pelo servidor.

A participação em premiações que reconheçam os servidores e suas iniciativas em prol do aperfeiçoamento de práticas e políticas públicas também pode ser uma boa prática quando relacionada à gestão para resultados uma vez que há ganho mútuo, tanto para o servidor quanto para a instituição e/ou órgão (NOGUEIRA, 2010). É possível observar iniciativas que premiam projetos inovadores de diversas naturezas, inclusive internacionalmente

- *Autonomia de ação e flexibilidades gerenciais, financeiras e orçamentárias*

Sobretudo para os servidores que têm posições mais estratégicas, é importante que seja dada autonomia suficiente para que possam alcançar os resultados pactuados, seja através de maior flexibilidade no processo de compras, na formação de equipes, ou então no processo orçamentário-financeiro. Em ambientes excessivamente engessados e centralizados, a concessão de autonomias requer uma mudança de cultura e precisa ser cuidadosamente acompanhada. Como exemplos de autonomia, podem ser citados aplicação de recursos oriundos de economia com despesas correntes no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento de pessoal, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público; concessão de vale-transporte ou de valores diferenciados de vale-refeição ou vale-alimentação; alteração dos critérios de concessão de diárias de viagem, etc.

- *Reconhecimento da baixa performance*

De acordo com a OCDE (2010), identificar o desempenho insatisfatório é tão importante quanto recompensar o bom desempenho. Existem, portanto, artifícios que podem ser utilizados, como: censura pública do dirigente responsável pelo órgão acordado, suspensão do acordo de resultados, cancelamento das autonomias, perda de cargo público por desempenho insuficiente, dentre outros.

4.2. MECANISMOS DE INCENTIVOS FINANCEIROS E NÃO-FINANCEIROS ASSOCIADOS À ADOÇÃO DE PRÁTICAS DE GPR E ALCANCE DE RESULTADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – CASOS ANALISADOS

4.2.1. Casos de incentivos financeiros

- *Governo do Estado de São Paulo*

O primeiro bônus salarial na administração do Estado de São Paulo ocorreu no setor da educação e seu formato estava desvinculado do desempenho e se baseava mais na permanência do aluno na escola e na assiduidade do professor. Era o chamado “bônus mérito” para estimular a atividade docente, que existiu entre 2000 e 2006 (Lei Complementar Nº 891, de 28 de dezembro de 2000)¹²⁰.

A proposta de implementação do mecanismo de gestão do desempenho denominado bonificação por resultados (BR) surgiu, em fins de 2006, durante o governo de transição do governo Geraldo Alckmin para o governo José Serra. Na prática, porém, somente em 2008, como resposta ao movimento grevista dos Agentes Fiscais de Renda da Secretaria da Fazenda foi que a Administração inaugurou sua utilização, com a aprovação da lei da Participação nos Resultados – PR exclusiva para essa carreira (Lei Complementar nº 1059, de 18 de setembro de 2008)¹²¹.

Quatro meses depois, as Leis Complementares nº 1.078 e nº 1.079 (ambas de 17/12/2008) instituem a Bonificação por Resultados no âmbito da Secretaria da Educação e para os demais servidores das Secretarias da Fazenda e do Planejamento, à exceção dos Agentes Fiscais de Rendas. Na área da educação, o sistema passou a agregar critérios de produtividade: a Secretaria de Educação estipula metas para a série final de cada ciclo de ensino da escola e remunera todos os professores do ciclo avaliado e os demais funcionários¹²².

A BR é uma remuneração variável paga na proporção direta do cumprimento das metas definidas para a unidade administrativa do órgão ou entidade estatal que aderiu ao programa, na qual servidor estiver desempenhando suas funções. A instituição da Bonificação por Resultados se dá por meio da promulgação de Lei específica para cada órgão ou entidade que passa a adotar o modelo.

Atualmente, a Bonificação por Resultados - BR está instituída em 11 órgãos do universo de 25 secretarias de Estado, incluindo a Procuradoria Geral do Estado, e 23 autarquias, sendo elas: Secretaria da Educação, Secretaria da Fazenda, São Paulo Previdência – SPPrev, Secretaria de Planejamento e Gestão, Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN – SP, Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza – CEETEPS, Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual –

¹²⁰ Reproduzido de Porta, Santos e Palm (2015)

¹²¹ *Idem*.

¹²² *Ibidem*.

IAMSPE, Departamento de Estradas de Rodagem – DER, Fundação Casa, Defensoria Pública do Estado e Secretaria de Segurança Pública.

Para a percepção da BR, as unidades administrativas (subsecretaria, diretoria etc.) dos órgãos e entes da Administração Pública são submetidas à avaliação destinada a apurar os resultados obtidos em cada período, que são pactuados na forma de indicadores e metas. As avaliações ocorrem em periodicidade não superior a um ano, sendo facultada a sua realização em períodos menores e distintos entre as unidades administrativas, quando necessário.

Os resultados a serem alcançados por cada unidade administrativa, órgão e ente são pactuados e mensurados por meio de indicadores dos tipos globais (institucionais) e específicos (para cada unidade administrativa) e suas respectivas metas.

Os indicadores globais / institucionais, seus critérios de apuração, avaliação e respectivas linha de base e metas são propostos pelo dirigente máximo do órgão (ou, no caso de entidade vinculada, pelo Secretário da pasta responsável), mas são definidos e publicados por uma comissão intersecretarial (constituída em decreto), normalmente integrada pelos Titulares das seguintes Pastas: Secretaria da Casa Civil, que presidirá a comissão; Secretaria da Fazenda; Secretaria de Economia e Planejamento; e Secretaria de Gestão Pública.

Cabe ao dirigente máximo do órgão ou entidade a definição de indicadores específicos e seus critérios de apuração e avaliação, bem como as metas de cada unidade administrativa – publicados em portaria específica. Os indicadores e metas de cada unidade administrativa, ao menos em teoria, devem estar alinhados com os indicadores e metas globais do órgão ou entidade ao qual se subordina.

A avaliação de resultados do órgão ou entidade é baseada em indicadores que deverão refletir o desempenho institucional.

O valor da Bonificação por Resultados - BR, observados os limites estabelecidos em lei complementar sobre a matéria, publicada especificamente para cada órgão ou entidade, é calculado sobre até 20% (vinte por cento) do somatório da retribuição mensal líquida do servidor no período de avaliação (correspondendo a um limite de 2,4 salários por ano), multiplicado pelo: índice agregado de cumprimento de metas específicas obtido pela unidade administrativa; e índice de dias de efetivo exercício, que deve ser de pelo menos dois terços do período avaliativo. O percentual a ser aplicado sobre o somatório da retribuição mensal do servidor no período de avaliação é fixado, anualmente, em decreto.

Os servidores de unidades administrativas cujo índice de cumprimento de metas específicas tenha sido superior às metas definidas poderão receber um adicional de até 20% (vinte por cento) do valor da Bonificação por Resultados - BR, conforme resolução conjunta a ser editada por comissão intersecretarial.

Para calcular o desempenho dos órgãos e unidades para fins da Bonificação por Resultados, são aplicadas as seguintes fórmulas:

Para cada indicador é apurado o Índice de Cumprimento de Metas – IC.

O IC é a razão entre o valor apurado subtraído do valor considerado como linha de base do indicador e o valor da meta subtraído do valor considerado como linha de base do indicador, na seguinte fórmula:

$$\text{IC} = (\text{Valor Apurado} - \text{Linha de Base}) / (\text{Meta} - \text{Linha de Base})$$

Sendo que o valor do Índice de Cumprimento de Metas - IC será:

- igual a 1 (um), quando as metas forem cumpridas integralmente;
- nunca inferior a 0 (zero);
- considerado até o limite de 1,20 (um inteiro e vinte centésimos), em caso de superação das metas.

Para o caso específico de indicadores compostos por subindicadores, a determinação de seu Índice de Cumprimento de Metas – IC corresponde à soma dos ICs de cada subindicador, ponderando-se cada um destes por seus respectivos pesos.

Para apurar o desempenho institucional é calculado o **Índice Agregado de Cumprimento de Metas – IACM**, calculado a partir da soma ponderada dos Índices de Cumprimento de Metas – IC, devendo-se, para tanto, observar os pesos fixados para cada indicador e respectivos subindicadores, se houver, em resolução conjunta de metas.

Para apurar o bônus a ser pago, o cálculo é o seguinte.

BR = P x RM x IC x DEPA, onde:

- P = Até 20% (vinte por cento) do somatório da retribuição mensal do servidor
- RM = Retribuição Mensal do servidor no período de avaliação que servirá de base de cálculo para determinação do valor da bonificação, devendo ser acumulada dentro do exercício considerado;
- IC = Índice de Cumprimento de metas, valor apurado para a unidade administrativa em que o servidor exerça suas atividades;
- DEPA: Índice de Dias de Efetivo Exercício no Período de Avaliação, relação percentual estabelecida entre os dias de efetivo exercício e o total de dias do período de avaliação em que o servidor deveria ter exercido regularmente suas funções.

Críticas ao modelo de Bonificação por Resultados no Estado de São Paulo

O modelo de remuneração variável atrelada a resultados no estado de São Paulo, além de não estar amplamente disseminada, apesar de já possuir cinco anos de existência, possui diversos gargalos e deficiências que limitam sobremaneira sua eficácia. A seguir, apresenta-se um extrato das críticas tecidas por Porta, Santos e Palm (2015), que utilizaram como base o Relatório Final do Grupo Técnico – GT instituído pela Resolução CC-25, de 10 de abril de 2014, criado com o objetivo de diagnosticar a situação atual e propor medidas visando o aperfeiçoamento dos processos de BR naquele Estado.

De acordo com o Relatório Final elaborado por esse Grupo Técnico, os problemas que têm conduzido a política de remuneração variável do governo paulista para uma direção divergente daquela

para a qual foi originalmente idealizada, qual seja, atuar efetivamente como instrumento capaz de contribuir para a melhoria da qualidade e da eficiência dos órgãos estaduais que as implantaram, relacionam-se principalmente com a indefinição de critérios, procedimentos e fluxos, imprecisão de conceitos e divergências entre as Leis Complementares que instituíram a BR nas diferentes das Secretarias e Autarquias.

De uma maneira geral a BR tem sido percebida tanto pelos dirigentes como pelos beneficiados como mecanismo de remuneração complementar, desvinculada dos resultados alcançados pelos órgãos com a implantação do processo.

As implicações de tal entendimento são múltiplas: por um lado, há a tendência de se propor indicadores com pouco conteúdo estratégico, além de metas de fácil alcance. Por outro lado, para se garantir o alcance das metas podem ser escolhidos somente indicadores das unidades mais eficientes. Por seu turno, há a possibilidade de introdução de coeficientes de ajuste nas metodologias de apuração que levem à meta proposta. Além disso, não é raro que os servidores beneficiários desconheçam os indicadores e metas pactuados, muitas vezes elaborados de forma centralizada. Por fim, identifica-se baixa aderência entre o planejamento de médio e longo prazo, onde se evidenciam a missão e os objetivos estratégicos do órgão, e os indicadores propostos para fins de BR.

A falta de definição sobre os papéis e responsabilidades dos atores envolvidos e existência de certa confusão conceitual e processual associadas ao bônus é outra questão essencial ao instrumento. Tal situação tem favorecido a criação de ritos burocráticos que apenas prejudicam o processo de tramitação da proposta. Isso tende a dificultar a criação de uma cultura de responsabilização dos atores no que tange ao monitoramento do cumprimento das condições necessárias para a definição dos indicadores e metas das organizações.

Outra vulnerabilidade identificada diz respeito à demora na tramitação no processo de definição de indicadores, linhas de base e metas, que ocorre nas fases de formulação da proposta e de apuração, resultando num descompasso entre o período avaliado e a data na qual os indicadores e metas são aprovados e publicados.

Não é raro ocorrer tal aprovação no final ou mesmo após o período avaliativo, em geral o ano fiscal. Observa-se que não há uma data limite para a apresentação da proposta de indicadores e metas pelo órgão interessado e nem um tempo limite para o processo de avaliação das propostas pela Comissão Intersecretarial nomeada, que é responsável pela publicação das Resoluções Conjuntas de Definição de Indicadores e de Metas.

As consequências da morosidade e o atraso no processo de BR tendem a enfraquecer esse instrumento de GpR à medida em que a Secretaria ou Autarquia interessada poderá saber se o resultado será alcançado quando de sua proposição.

Por fim, tais problemas contribuem para tornar o processo de BR suscetível a pressões e interferências políticas dos gestores dos órgãos interessados, preocupados em fazer andar o processo ou modificar questões previamente acordados na pactuação, tais como metas ou métodos de apuração. Essa questão afeta a qualidade e contribui para a perda de credibilidade da BR como instrumento de GpR. (PORTA, SANTOS e PALM, 2015, p. 22-23).

Outros relatos apontam para as seguintes observações ou distorções da aplicação do modelo:

- O cálculo da BR é por indivíduo e não por grupo, assim, há menos estímulo para que um servidor induza comportamento produtivo ao outro;
- A Secretaria de Estado da Fazenda paga a Bonificação por Resultados para Aposentados e Pensionistas;
- Pelo menos, a Secretaria de Educação e o CEETEPS paga a BR para Sindicalistas;
- Em alguns órgãos e entes da Administração Pública do Estado de São Paulo, há definição das metas *a posteriori* do período avaliativo - algumas vezes, após o fim do exercício, mas antes da apuração dos resultados para fins de BR;
- Os indicadores e metas pactuados, em muitos casos, não possuem relação com o Plano Plurianual – PPA estadual;

Em boa medida, no âmbito do CEETEPS, por exemplo, a BR se tornou uma “Conta de Chegada”, nas vezes em que as metas foram fixadas *a posteriori* do período de avaliação.

- *Prefeitura do Rio de Janeiro*

A implantação da Gestão de Alto Desempenho adotada na Prefeitura do Rio teve início em 2009, com a adoção do Planejamento Estratégico, de modelos de gestão e monitoramento estratégico e instituição do Prêmio Anual de Desempenho para servidores da educação (criado pelo Decreto nº 30.860, de 01 de julho de 2009).

Posteriormente, no ano de 2010, por meio do Decreto nº 32.214, de 4 de maio de 2010, instituiu o Acordo de Resultados na Prefeitura do RJ, firmado com órgãos públicos integrantes da Administração Direta municipal. O modelo foi ganhando robustez e, em 2013, se institucionalizou, por meio da Lei municipal nº 5.595, de 20 de junho de 2013, que instituiu o Sistema Municipal de Gestão de Alto Desempenho–SMGAD.

Cada Órgão (Secretaria, fundação, empresa, autarquia) foi responsável por detalhar com precisão suas metas para então assinar um Plano de Ação e Acordo de Resultados, no qual o secretário do órgão se compromete, junto ao prefeito, a atingir o objetivo proposto.

As metas detalham os objetivos táticos a serem perseguidos em cada área de resultado segundo as diretrizes do plano e as iniciativas estratégicas trazem as ações práticas que, em conjunto, permitirão alcançar as metas propostas. Já os indicadores de desempenho são acompanhados para avaliar o andamento da iniciativa durante sua fase de implementação.

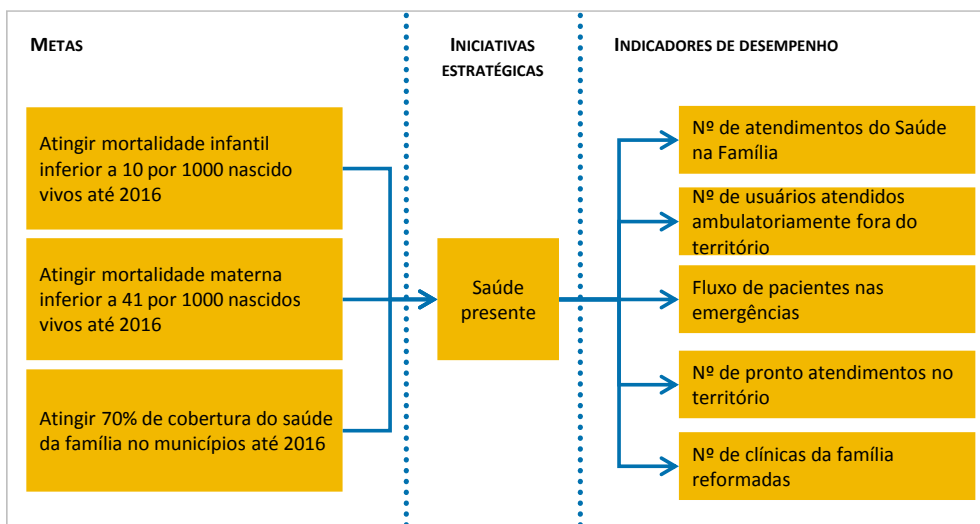


Figura 102. Exemplo da composição das metas de Saúde

Fonte: Macroplan - Prospectiva, Estratégia & Gestão com base no Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro 2013 - 2016

Nº	Metas	VALOR DE REFERÊNCIA	DATA DE REFERÊNCIA	12	13	14	15	16	FONTE	FÓRMULA DE CÁLCULO
1	Atingir mortalidade infantil inferior a 10 por 1.000 nascidos vivos até 2016	13,7 por 1.000 nascidos vivos	2008	12,2	11,6	11,0	10,5	9,8	SMSDC/SIM/SINASC	(Óbitos de menores de 1 ano / total de nascidos vivos) x 1.000
2	Atingir mortalidade materna inferior a 41 por 100.000 nascidos vivos até 2016	62,2 por 100.000 nascidos vivos	2007	50,4	49,0	46,7	43,9	40,8	SMSDC/SIM/SINASC	(Óbitos de mulheres em idade reprodutiva de 15-49 anos mortas até 40 dias após o parto / total de nascidos vivos) x 100.000
3	Reduzir em pelo menos 25% até 2016 o tempo de espera nas emergências municipais (CORE), tendo como referência o ano de 2011	69 minutos	2011	10%	15%	20%	23%	25%	SMSDC	(Tempo de espera nas emergências públicas no ano de medição - Tempo de espera nas emergências públicas no ano referência) / Tempo de espera nas emergências públicas no ano referência
4	Atingir 70% de cobertura do Saúde da Família no município até 2016	3,5%	2008	35%	43%	54%	62%	70%	CNES / IBGE	Número de equipes x 3450 / total da população
5	Atingir o tempo adequado de espera para 90 % das consultas médicas eletivas, por tipo de consulta, até 2016, tendo como referência o ano de 2012	A definir	2012	-	25%	50%	75%	90%	SMSDC	(Tempo de espera na marcação de consultas eletivas no ano de medição - Tempo de espera na marcação de consultas eletivas no ano referência) / Tempo de espera na marcação de consultas eletivas no ano de referência
6	Garantir que até 2016 não haja pacientes em leitos não cadastrados no CNES em nenhuma das unidades da rede hospitalar municipal, tendo como referência o ano de 2011	6 unidades acima da capacidade	2011	4	3	2	1	0	SMSDC / CNES	Número de unidades operando acima da capacidade de leitos
		29,4% acima da capacidade na unidade mais saturada (Hospital Lourenço Jorge)	2011	10%	7%	5%	3%	0%	SMSDC / CNES	((Ocupação no ano de medição) / (Capacidade no ano de medição)) - 1

Figura 103. Metas da área de Saúde do Plano Estratégico 2013 - 2016

Fonte: Prefeitura do Rio de Janeiro. Plano Estratégico 2013 - 2016

Os acordos de resultados são avaliados através de notas. Estas notas variam de 2 a 10, sendo anunciadas ao final de cada ano e são elas que estipulam a faixa de bônus que será paga à secretaria.

- **Nota 2:** Quando um indicador se mantém no nível em que estava ou piora.
- **Nota 4:** Quando um indicador obtém uma melhora insignificante.
- **Nota 6:** Caso o indicador tenha uma melhora significativa, no entanto, a meta não tenha sido cumprida.

- **Nota 8:** Reflete o cumprimento da meta pela secretaria
- **Nota 10:** Tida como uma “supermeta”, de difícil alcance, quando se supera em pelo menos 20% a meta estabelecida ou se alcança o prometido para o ano seguinte.

A partir de 2014 a Prefeitura do Rio criou as categorias estrela, ouro e prata. As metas estrela e ouro estão vinculadas ao Plano Estratégico, enquanto que as metas prata são aquelas consideradas desafiadoras e de grande impacto e estão ligadas às rotinas da secretaria. O cumprimento da meta estrela é condição para que as metas ouro sejam consideradas e o cumprimento de pelo menos metade das metas ouro é condição para que as metas prata sejam consideradas.

Nº	Descrição	Fonte	Unidade de medida	Valor de Referência	Data de Referência	2014		Regras
						Tipo	Meta	
1	Atingir mortalidade infantil de 11 por 1.000 nascidos vivos em 2014.	SMS SIM SINASC	Um por mil nascidos vivos	13,3	2008	Ouro	11	Nº de Metas → Nota - % Bônus 2 → 6 (20%) 4 → 7 (40%) 6 → 8 (60%)
2	Atingir mortalidade materna de 67,41 por 100.000 nascidos vivos em 2014.	SMS SIM SINASC	Um por cem mil nascidos vivos	70,9	2013	Ouro	67,41	
3	Garantir que até 2016 não haja pacientes em leitos não cadastrados no CNES em nenhuma das unidades da rede hospitalar municipal, tendo como referência o ano de 2011.	SMS CNES e Censo Hospitalar	unidades acima da capacidade	7 unidades acima da capacidade	2011	Ouro	2	
4	Garantir que até 2016 não haja pacientes em leitos não cadastrados no CNES em nenhuma das unidades da rede hospitalar municipal, tendo como referência o ano de 2011.	SMS CNES e Censo Hospitalar	% acima da capacidade	29,4% acima da capacidade na unidade mais saturada (H. Lourenço Jorge)	2011	Ouro	5%	
5	Garantir que 90% de população com cobertura do Programa Saúde Presente (Clínica da Família) tenha cadastro definitivo completo.	SMS	%	75%	2013	Ouro	90%	
6	Ampliar a disponibilidade de vagas para garantir o tempo de espera adequado para consultas médicas eletivas por meio da melhoria da relação entre o número de horas agendadas no SISREG e do número de horas ambulatoriais existentes no CNES pela Rede Municipal.	SISREG/ CNES	Número de pessoas na fila	150.930	2013	Ouro	135.837	
Se atingir 3 ouros, considerar meta abaixo:								
7	Reduzir para 6,5% a relação entre as contratações por emergência e as contratações por pregão em 2014.	SMA	%	26,6%	2013	Prata	6,5%	Ponto Adicional – % Bônus Adicional 1 → (20%)
Se atingir nota 6, considerar meta abaixo:								
8	Meta de performance	CVL	itens a cumprir	-	-	Performance	itens cumpridos	Ponto Adicional – % Bônus Adicional 1 → (20%)

Figura 104. Metas da área de saúde em 2014

Fonte: Prefeitura do Rio de Janeiro, Disponível em: www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/901412/4130130/Metas.2014.pdf

Cada meta atingida, de acordo com sua posição hierárquica e critérios pré-estabelecidos na tabela de metas, soma pontos para nota final. Só o cumprimento integral da meta é considerado para a obtenção de ponto.

O bônus é composto por uma parte fixa (todos os servidores recebem) e uma parte variável distribuída pelo Secretário/Presidente (dependendo do órgão) segundo critérios meritórios, sendo dois salários o valor máximo total que pode ser pago a um servidor. Para ter direito a receber a premiação, todo servidor deverá ter trabalhado pelo menos ¾ do ano nos órgãos que cumpriram as metas.

Nota Final	Bônus (% da folha salarial)	= Remuneração fixa Todos os servidores ganham (referente ao salário)	+ Remuneração variável Distribuída a critério do Secretário (referente a folha salarial)
10	100%	50%	50%
9	80%	40%	40%
8	60%	30%	30%
7	40%	20%	20%
6	20%	10%	10%
0	0%	Sem recebimento de bônus	

* É vedado o pagamento a qualquer servidor de bonificação (remuneração fixa + variável) com valor superior a 2 vezes o valor de sua remuneração mensal.

Figura 105. Forma de cálculo da remuneração variável

Fonte: Prefeitura do Rio de Janeiro

- *Governo do Estado de Minas Gerais*

O modelo de contratualização no Estado de Minas Gerais, denominado Acordo de Resultados, foi implementado inicialmente em 2003 por meio da Lei Estadual nº. 14.694, regulamentada pelo Decreto nº 43.675, como uma das principais medidas do Choque de Gestão com vistas à maior eficiência e efetividade na execução de políticas públicas.

O choque de gestão pode ser agrupado em duas dimensões: ajuste à realidade e inovação; assim como em duas frentes de atuação: planejamento, orçamento e finanças e gestão, sendo o Acordo de Resultados uma das iniciativas da dimensão inovação e da frente de atuação gestão, conforme descrito resumo no Quadro I, a seguir:

	PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E FINANÇAS	GESTÃO
Ajuste à realidade	- Contingenciamento orçamentário e financeiro - Ampliação de Arrecadação	- Reforma Administrativa - Implementação do SIAD - Obrigatoriedade do Pregão - Cotação Eletrônica de Preços - Integração SIAD – SIAF - Vedação de reconhecimento de dívida - Avanço na implementação do SISAP - Centralização da folha de pagamento e seu gerenciamento
Inovação	- PMDI - PPAG - Constituição da Carreira de Projetos Estruturadores – PE (seleção/priorização) - Integração Planejamento-Orçamento - Integração Orçamento- Finanças - Gerenciamento intensivo de PE - Contratualização de Resultados de PE	- Acordo de Resultados – Avaliação Institucional - OSCIPI – Termo de Parceria - PPP - Carreira - Avaliação de Desempenho Individual - Remuneração variável (Adicional de Desempenho e Prêmio por Produtividade) - Perda do cargo público por desempenho insuficiente - Governo Eletrônico

Figura 106. Resumo do Choque de Gestão - suas dimensões e frentes de atuação

Fonte: CUNHA JUNIOR, 2004.

A principal alavanca do Choque de Gestão mineiro foi o Projeto Estruturador “Choque de Gestão: Pessoas, Qualidade e Inovação na Administração Pública”, que compreendeu um conjunto de oito ações, das quais as cinco principais foram:

- a. Avaliação de Desempenho Institucional (Acordo de Resultados);
- b. Adoção de novo modelo de parceria para a implementação de políticas públicas (OSCIP);
- c. Desenvolvimento e Implementação de Políticas de Recursos Humanos;
- d. Avaliação de Desempenho Individual; e
- e. Formação, qualificação e capacitação de Recursos Humanos pela Escola de Governo (da Fundação João Pinheiro)

O resumo do “Choque de Gestão” e do novo modelo de gestão proposto pode ser observado na figura abaixo. O diagrama representa o alinhamento dos servidores aos órgãos e entidades (em que atuam) e aos projetos estruturadores (de que participam), por meio da avaliação de desempenho individual e, destes dois últimos, ao PPAG, por meio dos Acordos de Resultados.

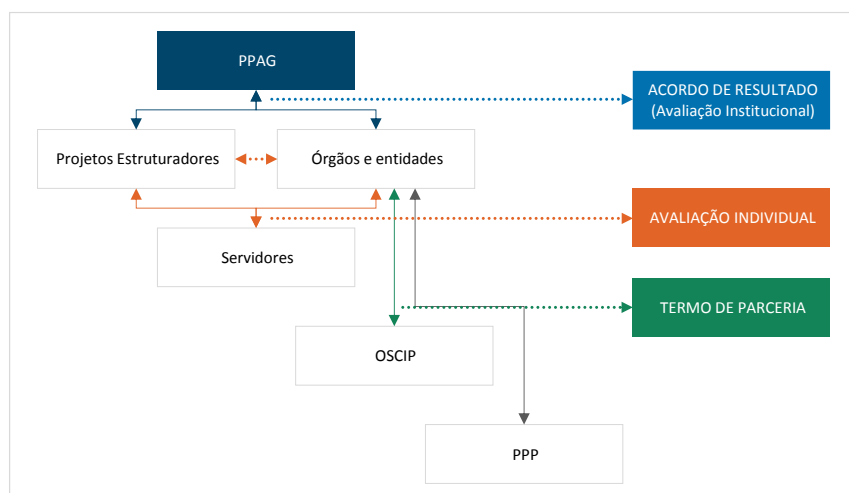


Figura 107. Alinhamento Pessoas, Instituições e Planejamento

Fonte: CUNHA JUNIOR, 2004.

Nesse sentido, o Acordo pode ser definido como um instrumento gerencial que busca o alinhamento das instituições com a estratégia governamental a partir da pactuação de resultados, mediante a negociação de metas entre os dirigentes dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual. Ele representa também uma ferramenta de mobilização e incentivo para os servidores em torno das prioridades estabelecidas.

São objetivos do Acordo de Resultados de Minas Gerais:

- o melhorar a qualidade e eficiência dos serviços públicos prestados à sociedade;
- o melhorar a qualidade do gasto público;

- alinhar o planejamento e as ações do acordado com o planejamento estratégico do Governo, com as políticas públicas instituídas e os demais programas governamentais, viabilizando a sua implementação;
- dar transparência às ações das instituições públicas envolvidas e facilitar o controle social sobre a atividade administrativa;
- auxiliar na implementação de uma cultura voltada para resultados, estimulando, valorizando e destacando servidores, dirigentes e órgãos que cumpram suas metas e atinjam os resultados pactuados.

O Acordo de Resultados no contexto do Choque de Gestão – 2003-2006

Os Acordos de Resultados, em Minas Gerais, cuja operação ocorreu em 2004 – quando da assinatura do primeiro Acordo entre o Governador e o Instituto Estadual de Florestas (IEF) –, tiveram como principal balizamento legal a Emenda 49 à Constituição do Estado de Minas Gerais (EC 49,2001), que previa a possibilidade de concessão de autonomias a órgãos e entidades da Administração Pública estadual mediante instrumento específico – os que viriam a ser chamados de Acordos de Resultados.

“Art. 14 –

§ 10 – A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e das entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante instrumento específico que tenha por objetivo a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade.

§ 11 – A lei disporá sobre a natureza jurídica do instrumento a que se refere o § 10 deste artigo e, entre outros requisitos, sobre: I – o seu prazo de duração; II – o controle e o critério de avaliação de desempenho; III – os direitos, as obrigações e as responsabilidades dos dirigentes; IV – a remuneração do pessoal.”.

Posteriormente, a Lei nº 14.694, de 30 de julho de 2003 disciplinou a avaliação de desempenho institucional, o Acordo de Resultados, a autonomia gerencial, orçamentária e financeira e a aplicação de recursos orçamentários provenientes de economias com despesas correntes no âmbito do Poder Executivo, sendo regulamentada pelos Decretos 43.674 e 43.675, de dezembro de 2003, e alterações posteriores.

Outro arcabouço legal relacionado diretamente ao Acordo de Resultados diz respeito à Emenda Constitucional nº 57 do Estado de Minas Gerais, de 15 de julho de 2003, prevendo o Prêmio por Produtividade – uma premiação ao servidor “partícipe” da contratualização, atrelada ao cumprimento das metas contratualizadas, limitada a um salário do servidor, e paga anualmente após a conclusão do período de avaliação –, sendo regulamentado pela Lei Estadual nº 17.600, de 1º de julho de 2008 e pelo Decreto nº 44.783, de 14 de agosto de 2008.

“Art. 31 - O Estado assegurará ao servidor público civil da Administração Pública direta, autárquica e fundacional os direitos previstos no art. 7º, incisos IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, da Constituição da República e os que,

nos termos da lei, visem à melhoria de sua condição social e da produtividade e da eficiência no serviço público, em especial o prêmio por produtividade e o adicional de desempenho: (Caput com redação dada pelo art. 3º da Emenda à Constituição nº 57, de 15/7/2003.)

§ 1º - A lei disporá sobre o cálculo e a periodicidade do prêmio por produtividade a que se refere o “caput” deste artigo, o qual não se incorporará, em nenhuma hipótese, aos proventos de aposentadoria e pensões a que o servidor fizer jus e cuja concessão dependerá de previsão orçamentária e disponibilidade financeira do Estado.”.

Um objeto afeto aos Acordos de Resultados e que merece destaque diz respeito ao Adicional de Desempenho – ADE, instituído pelo art. 3º da Emenda nº 57 à Constituição do Estado de Minas Gerais, datada de 15/7/2003 e regulamentada pela Lei estadual nº 14.693 de 30 de julho de 2003.

Adicionam-se, ainda: a instituição, por meio da Lei Complementar nº 71, de 30 de julho de 2003, da avaliação periódica de desempenho individual (regulamentada pelo Decreto n.º 43.672, de 4 de Dezembro de 2003 e diversas alterações posteriores¹²³) do servidor estável ocupante de cargo de provimento efetivo e do detentor de função pública na Administração Pública do Poder Executivo Estadual; e a disciplina da perda de cargo público e de função pública por insuficiência de desempenho do servidor público estável e do detentor de função pública na administração pública direta, autárquica e fundacional do poder Executivo estadual.

O Prêmio por Produtividade, o Adicional de Desempenho, a Avaliação de Desempenho Individual e a perda de cargo público e de função pública por insuficiência de desempenho do servidor público, estão inter-relacionadas e vinculam-se, em parte, ao Acordo de Resultados.

Desde o primeiro ciclo do Acordo de Resultados, em 2004, houve um formato definido para a premiação, como será apresentado a seguir. A primeira configuração, advinda de um contexto de forte ajuste fiscal, condicionava o pagamento de Prêmio por Produtividade ao cumprimento de metas institucionais de economia de despesa ou de ampliação de receita desde que não houvesse problemas de qualidade na prestação do serviço ou na implementação da política pública em questão. Nesse sentido, caberia a cada setor do Governo definir a origem do recurso para a premiação e viabilizar a realização desse recurso para permitir o prêmio. Aliavam-se a esses elementos a percepção da premiação proporcional à avaliação de desempenho no Acordo de Resultados.

O Acordo de Resultados nesse primeiro ciclo era pactuado em apenas uma etapa, contratualizada entre o Governador do Estado e o dirigente máximo de cada Secretaria de Estado, e, entre esse e a autarquia, fundação ou órgão autônomo vinculado. Importante destacar que, além de órgãos (Secreta-

¹²³ Alterações posteriores: Decreto n.º 43.810, de 20 de maio de 2004, pelo Decreto n.º 43.843, de 5 de agosto de 2004, pelo Decreto n.º 43.946, de 30 de dezembro de 2004, pelo Decreto n.º 44.036, de 2 de junho de 2005, pelo Decreto 44.094, de 29 de agosto de 2005, pelo Decreto nº 44.302, de 26 de maio de 2006 e pelo Decreto n.º 44.318, de 9 de junho de 2006.

rias) e entidades (autarquias e fundações), também as suas respectivas unidades administrativas poderiam ter os seus Acordos, em conjunto ou isoladamente. Ademais, havia a celebração de Acordos de Resultados do Governador com os gerentes responsáveis pela implementação dos projetos estruturadores do PMDI-PPAG, com interveniência da SEPLAG, dos Secretários das Secretarias de Estado envolvidas em cada projeto, além dos dirigentes que participassem ou contribuíssem de alguma atividade prevista, caracterizando, assim, uma matriz, na qual todos os resultados podem ser contratualizados.

O processo de contratualização, por meio dos Acordos de Resultados, no ciclo 2003-2006, não era obrigatório e acontecia por dois mecanismos:

- **Por adesão** – no qual órgãos manifestavam o interesse em assinar os Acordos de Resultados junto ao Governador;
- **Por indução** – o Governador, junto com SEPLAG, identificavam e selecionavam os órgãos/entidades com maior contribuição para a execução dos programas estruturadores.

Todo o processo de pactuação foi conduzido pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, conforme diretrizes estabelecidas pelo Governador do Estado e se materializava num ato formal de assinaturas dos Acordos de Resultados entre o Governador e os Secretários de Estado e dirigentes máximos de órgãos autônomos. De toda forma, a proposta inicial de objeto de Acordo era construída por cada Secretaria, cabendo à SEPLAG a avaliação se tal proposta continha alinhamento com as diretrizes previamente estabelecidas no que tange ao conteúdo estratégico e à orientação a resultados.

Como meios para assegurar o alcance das metas pactuadas, o modelo de contratualização se embasava na garantia de recursos do orçamento estadual e previa flexibilidades e autonomias gerenciais.

Os principais conteúdos do instrumento Acordo de Resultados, no período 2003-2006, podem ser assim divididos:

Nos Acordos de Resultados Verticais:

- **Metas** - Indicadores e Metas;
- **Incentivos e Meios** – Recursos financeiros e não financeiros, a concessão de prerrogativas para a ampliação das autonomias gerenciais dos órgãos e entidades “compromissadas” com resultados;
- **Cálculo de Desempenho.**

No que diz respeito às **Metas** (em 2005-06), os AR são compostos por:

- Quadro de indicadores e metas de desempenho – Resultados a alcançar que, no geral, correspondia entre 55% a 70% do peso total para a composição de nota (cálculo de desempenho) dos Acordos de Resultados;

- Plano de ação e de melhoria institucional – Coisas a fazer que, no geral, correspondia entre 30 a 45% do peso total para a composição de nota (cálculo de desempenho) dos Acordos de Resultados.

Nessa perspectiva, o modelo de Acordo de Resultados de Minas Gerais do ciclo 2003-2006 se assemelha ao modelo de Contrato de Gestão firmado entre os Ministérios Federais e as Agências Executivas, ao dispor, no instrumento de pactuação, de Indicadores e Metas e Plano de Melhorias de Desenvolvimento Organizacional.

No que diz respeito aos **incentivos e meios**, o modelo previa, além da previsão de recursos para premiação dos servidores no caso de cumprimento das metas estabelecidas (pagamento do prêmio por produtividade), a concessão de prerrogativas para a ampliação das autonomias gerenciais, orçamentária e financeira dos órgãos “compromissados” com resultados.

A legislação estabeleceu, durante o ciclo 2003-2006, onze autonomias gerenciais padrão a serem concedidas por meio do Acordo de Resultados, conforme listadas a seguir, cuja utilização, por parte de cada órgão e entidade, passava a ser discricionária após a pactuação do Acordo de Resultados e previsão expressa da autonomia. Coube à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) aprovar a concessão de autonomias em cada Acordo, considerando as metas fixadas e de eventuais novas medidas de flexibilização solicitadas pelos órgãos, considerando sua viabilidade legal e financeira.

Autonomias padrão concedidas por meio do Acordo de Resultados

Durante o ciclo de governo 2003-2006 foi prevista a concessão de autonomias gerenciais, orçamentárias e financeiras para os órgãos e entidades que pactuassem os Acordos de Resultados, dentre as quais se destacam:

- Abertura de créditos suplementares em custeio e capital, mediante cancelamentos até o limite de 10% (o previsto na LDO-LOA é 7% para o geral);
- Alteração do quantitativo e da distribuição de cargos comissionados e de funções gratificadas, sem aumento de despesa;
- Aprovação ou readequação de estruturas ou estatuto do acordado;
- Reversão de, no mínimo, 50% da receita diretamente arrecadada que superar o efetivamente realizado no exercício de 2003;
- Duplicação do valor-limite de dispensa de licitação (o mesmo das Agências Executivas);
- Modalidade de licitação de consulta (similar aos das Agências Reguladoras Federais);
- Além de diversas outras flexibilidades em relação à gestão de recursos logísticos, benefícios indiretos, estagiários etc.

No caso dos Acordos de Resultados Horizontais (celebrados com os Gerentes de Projetos Estruturadores), era permitido pactuar indicadores, atividades, projetos-programas ou um *mix* destes. O conjunto de autonomias dos projetos estruturadores era menor e referiam-se, inclusive, à “modalidade de licitação consulta” e ao “limite dobrado de dispensa de licitação”. Aos acordados que não alcançassem os resultados pactuados, incidiam, também, a censura pública.

O modelo do Acordo de Resultados permitia, no âmbito dos incentivos pecuniários aos servidores, **duas modalidades de pagamento do prêmio por produtividade**, sendo que os órgãos e entidades devem optar previamente, na celebração do Acordo de Resultados, por um dos dois:

- **Economias com despesas correntes (criada em 2003):** a economia com despesas correntes não poderia ser gerada pela redução da cobertura ou da qualidade dos serviços e atividades prestados, definidos no Acordo de Resultados;
- **Ampliação real de receitas de qualquer natureza (criada em 2004):** sendo o seu valor limitado a 10% das receitas diretamente arrecadadas e até 3% daquelas decorrentes de impostos e taxas (podendo alcançar 4%, se ultrapassassem metas, ainda, mais elevadas), vedado o uso de apuração de multas na base. Nessa modalidade, a fonte para pagamento do Prêmio era a diferença entre a arrecadação obtida em um ano em relação ao exercício anterior.

A apuração das economias com despesas correntes e ampliação real de receitas era realizada anualmente e conjuntamente pela Secretaria de Estado da Fazenda e pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, especificamente por meio da Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças – CCGPGF.

No que diz respeito às economias com despesas correntes, o artigo 35 da lei estadual nº 14.694/2003 previa que 50% dos recursos economizados pelo órgão signatário eram destinados à amortização da dívida pública, enquanto o Estado estivesse deficitário. Os 50% restantes do recurso economizado, de acordo com o Decreto 43.674/2003, Art. 7º, **até 1/3 (um terço) serão utilizados para o pagamento do prêmio por produtividade** aos servidores em exercício no Órgão ou Entidade signatário do Acordo de Resultados.

A instituição poderia, ainda, aplicar os 2/3 restantes do recurso economizado (economias com despesas correntes) no desenvolvimento institucional – programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento de pessoal, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público – sendo que a forma da alocação desse recurso, para esse fim, deveria estar especificada na minuta do Acordo de Resultados firmado entre as partes.

O pagamento de prêmio de produtividade aos servidores só ocorria em órgão ou entidade com Acordo de Resultados em vigor e com instrumento de **avaliação permanente do desempenho individual dos seus servidores**.

Os **resultados da avaliação de desempenho individual** do servidor eram convertidos em pontuação, **para fins de aferição dos valores individuais do prêmio por produtividade**. O valor do prêmio por

produtividade a ser pago a cada servidor era **50% linear e 50% proporcional** (Decreto estadual nº 43.674/2003. Art. 7º):

- Ao resultado obtido na Avaliação de Desempenho Individual;
- Aos dias de efetivo exercício das atribuições do cargo ou função; e
- A itens da composição remuneratória do cargo ou função exercida pelo servidor, na forma definida em regulamento (de forma a equalizar à remuneração de carreira, expurgando-se adicionais por tempo de serviço e por incorporação de cargos em comissão).

Para pagamento do prêmio por produtividade era imprescindível que o Acordo de Resultados tenha sido avaliado satisfatoriamente (**nota no AR $\geq$ a 70% do total**) e que o órgão tenha gerado receita ou economia de recursos. O prêmio por produtividade só era percebido por servidor que obtivesse **nível de desempenho maior ou igual a 70% da pontuação máxima da Avaliação de Desempenho Individual**. Para fins de pagamento de prêmio por produtividade **ao servidor não sujeito à avaliação de desempenho** na forma da legislação, o valor da Avaliação de Desempenho Individual a ser considerado era de **setenta por cento** (Decreto estadual nº 43.674/2003, Art. 8º).

O resultado do Acordo de Resultados também impactava no pagamento do **Adicional de Desempenho (ADE)**, vantagem pecuniária regulamentada pelo Decreto estadual nº 43.671/2003 a ser concedida aos servidores em substituição aos adicionais por tempo de serviço, **podendo atingir até 70% do vencimento básico** dos servidores. O cálculo do ADE resultava de 50% da Avaliação de Desempenho Individual, **40% da Avaliação de Desempenho Institucional (Acordo de Resultados)** e 10% da formação e aperfeiçoamento do servidor.

Se, por um lado, a avaliação satisfatória dos Acordos de Resultados significa o recebimento do prêmio por produtividade, por outro, está prevista a punição do acordado que obtiver resultado insatisfatório, ou seja, inferior a 70%. A partir de duas avaliações insatisfatórias sucessivas ou três intercaladas em cinco, ou quatro intercaladas em dez, o representante do órgão acordado sofrerá censura pública com a divulgação do Diário Oficial do Estado e em outros meios de comunicação. Além disso, os acordos são suspensos, são canceladas as autonomias e são indisponibilizados os recursos provenientes de economia com despesa corrente ou ampliação de receita.

Uma síntese da relação entre Acordo de Resultados, suas fontes para pagamento do Prêmio por Produtividade, a Avaliação de Desempenho Individual e o sistema de incentivos do modelo está representada na figura a seguir. As setas azuis representam os ganhos, caso os resultados sejam alcançados; e, as vermelhas, representam as perdas, em caso negativo.

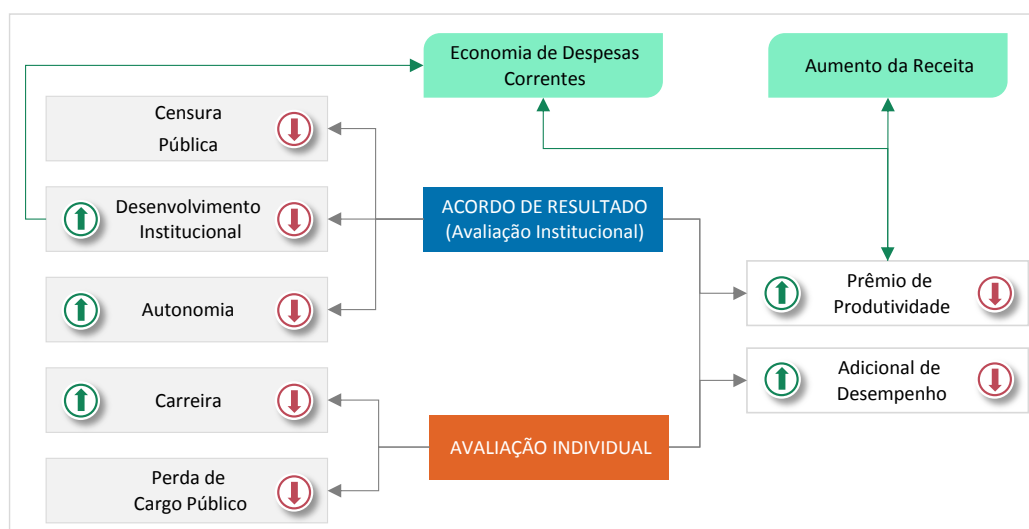


Figura 108. Síntese da relação entre Acordo de Resultados, Avaliação de Desempenho Individual e Sistema de Incentivos

Fonte: CUNHA JUNIOR, 2004.

No que diz respeito ao **cálculo de desempenho** do Acordo de Resultados nesse período (2003-2006), se faz necessário considerar os elementos pactuados e avaliados no instrumento, a saber, o quadro de indicadores e metas e os Planos de Melhoria e Desenvolvimento Institucional.

QUADRO DE INDICADORES E METAS:

Ao final de cada exercício era calculado o esforço de atendimento da meta prevista para cada indicador em particular, implicando na determinação de notas de 0 (zero) a 10 (dez), para cada uma, conforme a seguinte escala padrão:

Tabela 5. Sistema de pontuação do quadro de indicadores

RESULTADO OBSERVADO	NOTA ATRIBUÍDA
90 a 100%	10
80 a 89,9%	9
70 a 79,9%	8
60 a 69,9%	7
50 a 59,9%	6
Abaixo de 50%	0

Fonte: SEPLAG MG

A avaliação do quadro de indicadores e metas representava entre 55% e 70% da pontuação total do Acordo de Resultados e é calculado multiplicando-se a nota atribuída para cada indicador pelo respectivo peso, dividido pelo somatório dos pesos.

PLANO DE AÇÃO E DE MELHORIA INSTITUCIONAL:

Os Planos de Ação e Melhoria institucional representavam entre 30% a 45% do total da pontuação do Acordo de Resultados, sendo atribuída uma nota entre 0 (zero) e 10 (dez) conforme o padrão a seguir.

Tabela 6. Sistema de pontuação dos Planos de Ação e Melhoria Institucional

EXECUÇÃO NO PRAZO	NOTA
90 a 100%	10
80 a 89,9%	9
70 a 79,9%	8
60 a 69,9%	7
50 a 59,9%	6
Abaixo de 50%	0

Fonte: SEPLAG MG

O resultado da avaliação dos Planos era calculado multiplicando-se a nota atribuída para cada ação pelo respectivo peso, dividido pelo somatório dos pesos.

NOTA DO ÓRGÃO NO ACORDO DE RESULTADOS:

A pontuação final era obtida pela média ponderada dos resultados e então enquadrada em um dos seguintes conceitos: Excelente (9 a 10); Bom (7 a 8,9); e Insatisfatório (abaixo de 7), conforme o padrão a seguir:

Tabela 7. Tabela de pontuação global dos Acordos de Resultados

PONTUAÇÃO GLOBAL	CONCEITO	SITUAÇÃO DE ACORDO
De 9 a 10	Excelente	Cumprido plenamente
De 7 a 8,9	Bom	Cumprido com ressalvas
Abaixo de 7	Insatisfatório	Não cumprido

Fonte: SEPLAG MG

A nota média das avaliações dos Acordos de Resultados realizadas no período 2004-2006 foi de 86,91%. Em reconhecimento aos resultados alcançados, foram distribuídos R\$ 127 milhões em Prêmio por Produtividade a cerca de 22.000 servidores. O alcance dessa primeira experiência foi de 39% de cerca de 60 órgãos e entidades do Executivo estadual, ou seja, 22 órgãos e entidades alcançados.

A evolução do número de Acordos de Resultados assinados pode ser observada na figura a seguir.

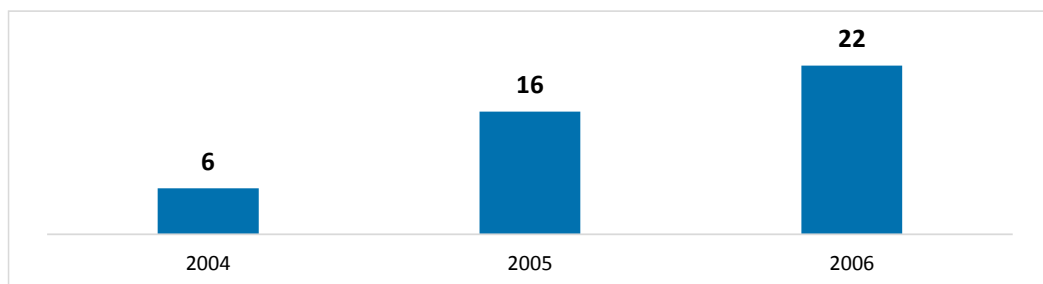


Figura 109. Evolução do número de acordos de resultados

Fonte: SEPLAG MG

Aproximadamente 340 indicadores de desempenho haviam sido pactuados, monitorados e avaliados de forma sistemática e 56 ciclos de avaliação concluídos com avaliações objetivas de desempenho disponibilizadas para consulta na internet.

A tabela a seguir apresenta os órgãos e entidades com Acordos assinados no período de 2004 a 2006.

	2004	2005	2006
AGE	-	X	X
SEAPA	-	-	X
IMA	-	X	X
EMATER	-	-	X
AUGE	-	X	X
IPEM	-	X	X
SEC	-	-	X
FCS	-	-	X
SEDS	-	X	X
SEDE	-	-	X
SEE	-	-	X
SEF	-	-	X
SEGOV	-	-	X
SEMAD	-	X	X
IEF	X	X	X
FEAM	X	X	X
IGAM	X	X	X
SEPLAG	X	X	X
IPSEMG	-	X	X
SES	-	X	X
HEMOMINAS	X	X	X
FUNED	-	X	X

Figura 110. Acordos Assinados no Período de 2004-2006

Fonte: DCMG/SUMIN/SEPLAG

No período 2007-2010 o Acordo de Resultados passou por um importante processo de reformulação. Ter concebido o primeiro modelo foi fundamental para o aprendizado e a proposição de melhorias. É necessário também dizer que não houve uma ruptura, mas uma revisão das características do sistema. Em síntese pode-se dizer que o Acordo de Resultados, no período 2007-2010, teve como principais pontos de inovação:

1. O DESDOBRAMENTO DO INSTRUMENTO EM MAIS UMA ETAPA DE PACTUAÇÃO – 1ª E 2ª ETAPAS

O Acordo de Resultados passou a ter dois níveis de pactuação, sendo a 1ª Etapa, a contratualização entre o Governador do Estado e os dirigentes máximos dos órgãos e entidades que constituíam os chamados Sistemas Operacionais, tendo como foco e objeto os resultados de impacto para a sociedade a serem perseguidos por cada sistema operacional. Sistema Operacional é o conjunto de secretarias, órgãos autônomos, autarquias e fundações agrupados segundo sua área de atuação.

O Acordo de Resultados pode ter vigência mínima de um ano e máxima de quatro anos, desde que não se ultrapasse o primeiro ano do governo subsequente àquele em que tiver sido assinado, podendo ser renovado por Acordo entre as partes.

O texto a seguir representa um exemplo de documento da Primeira Etapa do Acordo de Resultados, elaborado conforme o art. 5º da Lei nº. 17.600/08, pactuado entre o Governador do Estado, Acordante, e uma Secretaria de Estado, representada pelo dirigente da pasta, denominado Acordado.

ACORDO DE RESULTADOS QUE entre si celebram o governador do estado de minas gerais e a secretaria de estado de turismo, com a interveniência da secretaria de estado de planejamento e gestão e da secretaria de estado de fazenda.

O Governador do Estado de Minas Gerais, doravante denominado **ACORDANTE**, e **a Secretaria de Estado de Turismo**, representada por sua Secretária, doravante denominada **ACORDADO**, tendo como intervenientes a **Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão**, e a **Secretaria de Estado da Fazenda**, ajustam entre si o presente **ACORDO DE RESULTADOS**, com fundamento na legislação estadual vigente, mediante as seguintes Cláusulas e condições:

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO E DA FINALIDADE

O presente Acordo tem por objeto a pactuação dos resultados previstos no Caderno de Compromissos e no Caderno de Desafios e Prioridades e os constantes do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG, conforme as diretrizes estabelecidas no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI.

§1º - São objetos desta pactuação:

- a) resultados finalísticos;
- b) execução dos projetos estruturadores;

c) execução da agenda setorial do Choque de Gestão;

d) racionalização do gasto;

§2º - O objeto de pactuação de que trata o §1º desta Cláusula Primeira será desdobrado em resultados e metas individualizadas por equipe de trabalho, pactuadas em Acordo de Resultados subsidiário e acessório a este instrumento – também denominado 2ª etapa - assinado entre o dirigente máximo de cada Secretaria de Estado, Órgão Autônomo, Entidade acordada neste instrumento principal e os responsáveis pelas respectivas equipes de trabalho, individualizadas no instrumento acessório.

CLÁUSULA SEGUNDA – DAS OBRIGAÇÕES DO ACORDADO

Obriga-se o Acordado a:

I - alcançar os resultados pactuados;

II - promover a fiel utilização dos recursos pactuados neste Acordo para o cumprimento das metas e alcance dos resultados;

III - observar, na execução de suas atividades, as diretrizes governamentais para a sua área de atuação;

IV - executar as ações de apoio solicitadas por outros órgãos e entidades do Poder Executivo para consecução dos resultados previstos no Acordo de Resultados destes e pactuadas nas reuniões de comitê do Programa Estado para Resultados;

V - fornecer as informações necessárias ao acompanhamento, monitoramento e, se for o caso, auditoria do Acordo de Resultados, apresentando documentação comprobatória sempre que solicitado;

VI - garantir a precisão e veracidade das informações apresentadas, especialmente nos relatórios de execução;

VII - prestar as informações adicionais solicitadas pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação e disponibilizar documentos que as comprovem;

VIII - garantir a imediata interrupção do uso da(s) autonomia(s) concedida(s) quando do término da vigência ou rescisão do Acordo de Resultados e na hipótese prevista no §2º do art. 20 da Lei nº 17.600/2008;

IX - elaborar e encaminhar relatórios de execução do objeto pactuado, conforme o estabelecido no Anexo II – Sistemática de Acompanhamento e Avaliação.

CLÁUSULA TERCEIRA – DAS OBRIGAÇÕES DO ACORDANTE

As obrigações do Acordante, Governador do Estado de Minas Gerais, nesse Acordo de Resultados serão delegadas à Secretaria de Estado Planejamento Gestão.

Parágrafo Único: Obriga-se o Acordante a:

I – zelar pela pertinência, desafio e realismo das metas e ações pactuadas;

II – supervisionar e monitorar a execução deste Acordo de Resultados;

III – coordenar a Comissão de Acompanhamento e Avaliação;

IV - garantir a presença e participação de seus representantes nas Comissões de Acompanhamento e Avaliação.

CLÁUSULA QUARTA – DAS OBRIGAÇÕES DO INTERVENIENTE

É interveniente neste Acordo de Resultados a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG e Secretaria de Estado de Fazenda - SEF.

§1º Cabe à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão:

I - garantir a utilização das autonomias gerenciais e orçamentárias pactuadas;

II - aprovar a conformidade e adequação técnicas das eventuais alterações no Acordo de Resultados;

III - providenciar a publicação do extrato do Acordo de Resultados, de seus aditamentos e da Comissão de Acompanhamento e Avaliação no Diário Oficial do Estado;

IV - monitorar a execução do Acordo de Resultados;

V - garantir a presença e participação de seus representantes nas Comissões de Acompanhamento e Avaliação.

§2º - Cabe à Secretaria de Estado de Fazenda:

I – garantir a presença e participação de seus representantes nas Comissões de Acompanhamento e Avaliação.

CLÁUSULA QUINTA – DA AMPLIAÇÃO DA AUTONOMIA GERENCIAL, ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DO ACORDADO

Com o objetivo de alcançar ou superar as metas fixadas, serão concedidas prerrogativas de ampliação de autonomia, a serem utilizadas conforme juízo de conveniência e oportunidade do órgão acordado, e nos termos da legislação pertinente, durante a vigência do Acordo.

§1º - À Secretaria de Estado Acordada será concedida a autonomia de alterar o quantitativo e a distribuição dos cargos de provimento em comissão, das funções gratificadas e das gratificações temporárias estratégicas, identificadas no órgão, nos termos da legislação vigente.

§2º - Outras autonomias poderão estar previstas, nos termos da legislação vigente, nos Acordos de Resultados acessórios de que trata o parágrafo segundo da cláusula primeira.

CLÁUSULA SEXTA – DO PAGAMENTO DE PRÊMIO POR PRODUTIVIDADE

O pagamento do Prêmio por Produtividade está condicionado:

I- ao atendimento às exigências e requisitos previstos na legislação vigente;

II- à pactuação e vigência do Acordo de Resultados acessório a este instrumento - 2ª etapa - que contenha previsão expressa de pagamento do prêmio e opção pela modalidade de prêmio adotada.

CLÁUSULA SÉTIMA - DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS

Os recursos orçamentários e financeiros necessários ao cumprimento do Acordo de Resultados são os estabelecidos na Lei Orçamentária Anual.

CLÁUSULA OITAVA – DO ACOMPANHAMENTO E DA AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

O desempenho do Acordado será avaliado pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação, conforme disposto no Anexo II - Sistemática de Acompanhamento e Avaliação.

§1º – A Comissão a que se refere o *caput* será constituída pelos membros definidos, nos termos do art. 15 do decreto 44873/08.

§2º - Havendo impossibilidade de comparecimento de membro da Comissão de Acompanhamento e Avaliação a qualquer reunião, sua substituição temporária, indicada pelo próprio membro ou por seu superior hierárquico, deverá ser comunicada e justificada aos demais membros e registrada na ata ou no relatório de Acompanhamento e Avaliação assinado pela Comissão.

§3º – A Comissão de Acompanhamento e Avaliação deverá ser instituída e ter seus componentes nomeados, no prazo máximo de 30 (trinta) dias após a assinatura deste instrumento.

§4º – O ato constitutivo da Comissão deverá ser publicado no órgão da imprensa oficial do Estado e divulgado no sítio eletrônico da SEPLAG.

§6º - Qualquer representante da Comissão poderá convocar reuniões extraordinárias se estas se fizerem necessárias.

§7º. – Nos termos do §3º do art. 10 da Lei 17.600/08, o(s) acordado(s) poderá(ao) indicar um representante da sociedade civil, por ato formal, para participar da Comissão de Acompanhamento e Avaliação.

CLÁUSULA NONA – DA VIGÊNCIA, PRORROGAÇÃO E REVISÃO

O presente Acordo de Resultados vigora de 01 de janeiro até 31 de dezembro de 2010 e poderá ser renovado, se houver interesse dos signatários.

§1º- A revisão do Acordo de Resultados será anual, podendo ocorrer em menor prazo, quando constatada a necessidade pelas partes, e deverá ser formalizada por meio de Termo Aditivo, celebrado pelos signatários após aprovação da SEPLAG.

§2º - A necessidade de revisão do Acordo de Resultados deverá ser especialmente avaliada na hipótese de expressa recomendação para a revisão, constante do relatório da Comissão de Acompanhamento e Avaliação;

CLÁUSULA DÉCIMA – DA RESCISÃO

O Acordo de Resultados poderá ser rescindido por consenso entre as partes ou por ato unilateral e escrito do Acordante em caso de descumprimento grave e injustificado.

Parágrafo Único: Ao término da vigência deste Acordo, ou sendo este rescindido, ficarão automaticamente encerradas a(s) autonomia(s) e flexibilidades concedidas ao Acordado.

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DA PUBLICIDADE

O extrato do Acordo de Resultados e seus respectivos aditamentos serão publicados no órgão de imprensa oficial do Estado, pelo Acordante, no prazo máximo de 30 (trinta) dias contados de sua assinatura.

§1º - O presente Acordo de Resultados e seus aditivos serão disponibilizados nos sítios eletrônicos do Acordado e da SEPLAG, até o quinto dia útil do mês subsequente ao de sua assinatura.

§2º - O Acordado providenciará a ampla divulgação interna deste Acordo de Resultados, de seus relatórios de execução e respectivos relatórios da Comissão de Acompanhamento e Avaliação.

E por estarem assim justas e acordadas, firmam o presente Acordo, em 02 (duas) vias de igual teor e forma.

Belo Horizonte, 10 de março de 2010.

Governador do Estado de Minas Gerais

Acordante

Secretária de Estado de Turismo

Acordado

Secretaria de Estado de Fazenda

Interveniente

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

Interveniente

A 2ª Etapa do Acordo de Resultados constituía na pactuação entre os Secretários de Estado e dirigentes máximos de órgãos autônomos e suas respectivas equipes da Secretaria de Estado, autarquias e fundações, o que possibilitava a identificação e definição com clareza e objetividade da contribuição de cada servidor para o alcance dos resultados. Trata-se, portanto, do desdobramento, em nível tático-

operacional, para as equipes de trabalho, da pactuação dos Acordos de Primeira Etapa, que por sua vez, é o desdobramento direto dos objetivos estratégicos, indicadores e metas finalísticos / de impacto definidos no Plano Estratégico do Estado – o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI 2007-2023, que passou por uma significativa revisão no ano de 2007.

Para o desdobramento dos Acordos de Primeira Etapa para os de Segunda Etapa, os órgãos / entidades elaboravam seu próprio mapa estratégico, alinhado ao PMDI para, posteriormente, definir os indicadores, metas e ações para cada uma de suas equipes de trabalho, compondo os Acordos de Segunda Etapa.

A figura a seguir ilustra essa lógica de desdobramento.

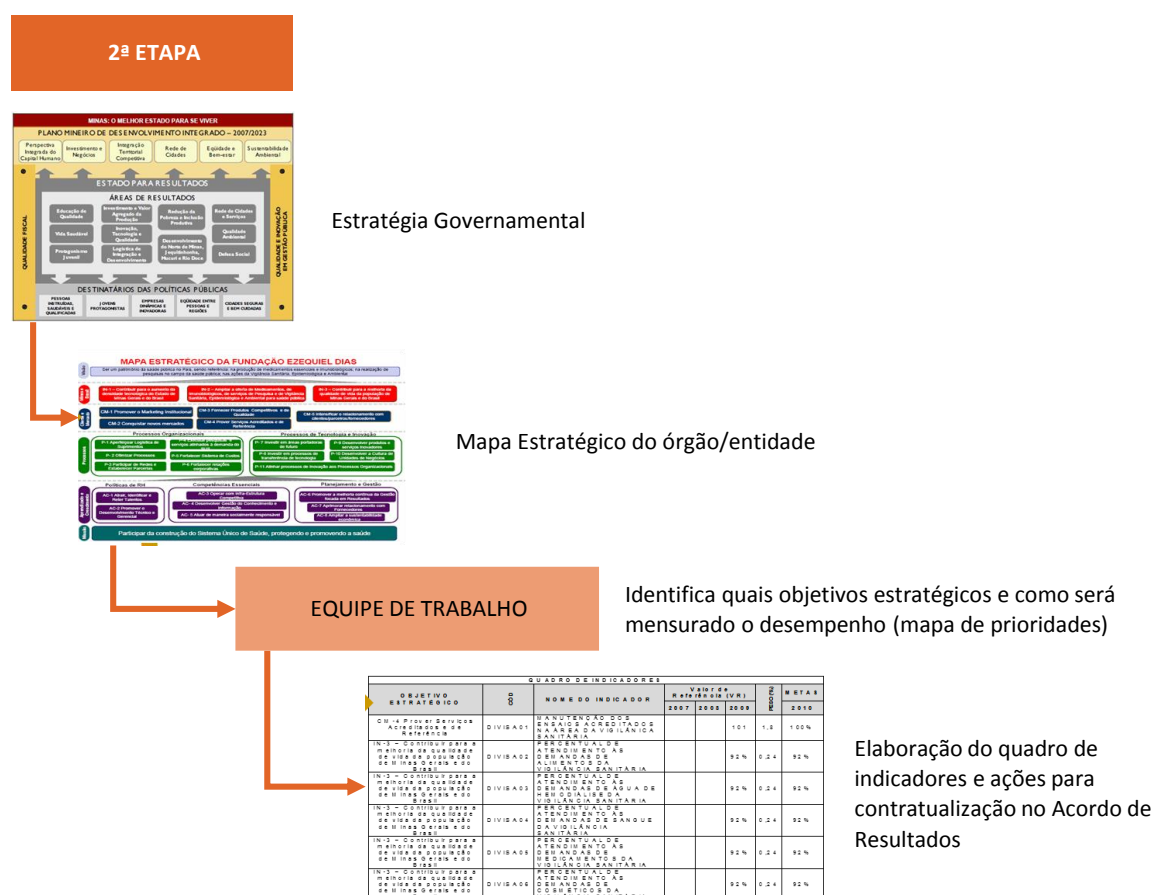


Figura 111. Desdobramento dos acordos de resultados

Fonte: Macroplan - Prospectiva, Estratégia & Gestão

O texto a seguir representa um documento da Segunda Etapa do Acordo de Resultados, pactuado entre o dirigente da entidade, Acordante, e os chefes das equipes de trabalho da entidade ou Acordados.

III TERMO ADITIVO   2  ETAPA DO ACORDO DE RESULTADOS QUE ENTRE SI CELEBRAM O DEPARTAMENTO DE OBRAS PÚBLICAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS E OS DIRIGENTES DAS EQUIPES DE TRABALHO QUE COMPÕEM A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA REFERIDA INSTITUIÇÃO.

O **Departamento de Obras Públicas do Estado de Minas Gerais**, representado por seu Diretor-Geral, doravante denominado **ACORDANTE** e os dirigentes das equipes de trabalho identificados no Anexo I, doravante denominados **ACORDADOS**, tendo por interveniente a **Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão**, representada por sua Secretária, ajustam entre si o presente **TERMO ADITIVO À 2ª ETAPA DO ACORDO DE RESULTADOS**, mediante as seguintes cláusulas e condições:

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO E DA FINALIDADE

O presente Termo Aditivo tem por objeto a revisão da 2ª Etapa do Acordo de Resultados do Departamento de Obras Públicas do Estado de Minas Gerais, com vistas à adequação de suas disposições no que se refere às metas e sistemática de avaliação dos resultados atinentes ao ano de 2010.

CLÁUSULA SEGUNDA – DAS MODIFICAÇÕES

A 2ª Etapa do Acordo de Resultados do Departamento de Obras Públicas do Estado de Minas Gerais passa a vigor, a partir de 1º. de janeiro de 2010, conforme as cláusulas e anexos constantes neste Termo Aditivo.

CLÁUSULA TERCEIRA – DAS OBRIGAÇÕES DOS ACORDADOS

Obrigam-se os Acordados a:

buscar o alcance dos resultados pactuados pela sua equipe;

executar as ações de apoio solicitadas por outras equipes internas, com o objetivo de viabilizar todo o conjunto da política expressa no Mapa Estratégico da instituição, constante no Anexo II;

alimentar quaisquer sistemas ou bases de dados informatizadas que, por indicação do(s) Acordante(s) ou da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG, seja necessário para o acompanhamento dos resultados pactuados;

garantir a precisão e a veracidade das informações apresentadas, especialmente nos Relatórios de Execução;

prestar as informações adicionais eventualmente solicitadas pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação – CAA - e disponibilizar documentos que comprovem as mesmas;

quando do término da vigência ou rescisão do Acordo de Resultados, garantir a imediata interrupção do uso das prerrogativas para ampliação de autonomia gerencial, orçamentária e financeira concedidas;

elaborar e encaminhar, dentro dos prazos definidos pela SEPLAG, os Relatórios de Execução, conforme o estabelecido na Sistemática de Acompanhamento e Avaliação e conforme modelo e orientações complementares expedidas por essa Secretaria;

elaborar e encaminhar, sempre que solicitado pela SEPLAG e/ou pela CAA, relatórios sobre o uso das prerrogativas para ampliação de autonomia gerencial, orçamentária e financeira, e prestar as informações e justificativas que venham a ser solicitadas.

CLÁUSULA QUARTA – DAS OBRIGAÇÕES DO(S) ACORDANTE(S)

Obriga(m)-se o(s) Acordante(s) a:

zelar pela pertinência, desafio e realismo das metas e produtos pactuados;

monitorar a execução deste Acordo de Resultados;

garantir a presença e participação de seus representantes na CAA.

CLÁUSULA QUINTA – DAS OBRIGAÇÕES DO INTERVENIENTE

É interveniente neste Acordo de Resultados a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG.

Parágrafo único - Cabe à SEPLAG:

garantir a utilização das prerrogativas para ampliação de autonomia gerencial, orçamentária e financeira pactuadas, se for o caso;

aprovar eventuais alterações no Acordo de Resultados, tendo em vista a conformidade e adequação técnicas das metas pactuadas;

garantir a presença e participação de seu representante na CAA;

providenciar a publicação do extrato do Acordo de Resultados e seus aditamentos no Diário Oficial do Estado.

CLÁUSULA SEXTA – DAS METAS

As metas pactuadas para 2010 são as constantes do Anexo III.

CLÁUSULA SÉTIMA – DA CONCESSÃO DE PRERROGATIVAS PARA AMPLIAÇÃO DE AUTONOMIA GERENCIAL, ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DO ACORDADO

Com o objetivo de alcançar ou superar as metas fixadas, será concedido ao Departamento de Obras Públicas do Estado de Minas Gerais o conjunto de prerrogativas para ampliação de autonomia gerencial, orçamentária e financeira constantes do Anexo V.

CLÁUSULA OITAVA – DO PAGAMENTO DE PRÊMIO POR PRODUTIVIDADE

O Prêmio por Produtividade será pago nos termos da legislação vigente, sempre que cumpridos os requisitos legais definidos para tal, aplicando-se ao Departamento de Obras Públicas do Estado de Minas Gerais a modalidade de Premiação com Base na Receita Corrente Líquida.

CLÁUSULA NONA - DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS

Os recursos orçamentários e financeiros necessários ao cumprimento do Acordo de Resultados são os estabelecidos na Lei Orçamentária Anual.

CLÁUSULA DÉCIMA – DO ACOMPANHAMENTO E DA AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

O desempenho dos Acordados será avaliado pela CAA, conforme disposto no Anexo IV – Sistemática de Acompanhamento e Avaliação.

§1º – A Comissão a que se refere o *caput* será constituída por:

- a) um representante do Governador, indicado pela SEPLAG;
- b) um representante do Acordante da 2ª Etapa do Acordo de Resultados, indicado pelo seu dirigente;
- c) um representante dos servidores Acordados, indicado pelas entidades sindicais e representativas dos servidores do órgão ou entidade acordante; e
- d) um representante da SEPLAG, designado por essa Secretaria.

§2º - A coordenação da CAA caberá ao representante do Governador, bem como o voto de qualidade, nos casos de empate nas deliberações da Comissão.

§3º - Havendo impossibilidade de comparecimento de membro da CAA a qualquer reunião, sua substituição temporária, indicada pelo próprio membro ou por seu superior hierárquico, deverá ser comunicada e justificada aos demais membros e registrada na ata ou no Relatório de Avaliação assinado pela Comissão.

§4º – O acompanhamento e a avaliação do Acordo de Resultados serão feitos por meio dos Relatórios de Execução e das reuniões da Comissão de Acompanhamento e Avaliação conforme disposto na Sistemática de Acompanhamento e Avaliação.

§5º - Além das reuniões e relatórios previstos Sistemática de Acompanhamento e Avaliação, qualquer representante da Comissão poderá convocar reuniões extraordinárias se estas se fizerem necessárias.

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DA VIGÊNCIA

O presente Termo Aditivo entrará em vigor em 1º de janeiro 2010 e poderá ser aditivado havendo interesse de ambas as partes, e terá vigência até 31 de dezembro de 2010.

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – DA RESCISÃO

A 2ª Etapa do Acordo de Resultados poderá ser rescindida por consenso entre as partes ou por ato unilateral e escrito do(s) Acordante(s) ou do representante do Governador do Estado, em caso de descumprimento grave e injustificado, nos termos da legislação vigente.

Parágrafo único. Ao término da vigência deste Acordo, ou sendo o mesmo rescindido, ficarão automaticamente encerradas as prerrogativas para ampliação de autonomia gerencial, orçamentária e financeira e flexibilidades que tiverem sido concedidas ao Acordado por meio desse instrumento.

CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA – DA PUBLICIDADE

O extrato deste Termo Aditivo será publicado no órgão de imprensa oficial do Estado, pela SEPLAG.

1º O presente Termo Aditivo, seus Relatórios de Execução e de Avaliação, e a composição da Comissão de Acompanhamento e Avaliação serão disponibilizados no sítio eletrônico da SEPLAG, sem prejuízo da disponibilização dos mesmos no sítio eletrônico do acordante e, se houver, dos acordados.

§2º O(s) Acordante(s) e os acordados providenciarão a ampla divulgação interna deste Acordo de Resultados e de seus Relatórios de Execução e de Avaliação.

Belo Horizonte, 31 de março de 2010.

Diretor-Geral do Departamento de Obras Públicas do Estado de Minas Gerais

ACORDANTE

Secretária de Estado de Planejamento e Gestão

INTERVENIENTE

Chefes de Equipe

ACORDADO DA EQUIPE

Ressalta-se que é facultado ao dirigente da Secretaria à qual a entidade é vinculada assinar como acordante. A Segunda Etapa do Acordo pode ser renovada e revisada, assim como a Primeira Etapa. A vigência é definida no instrumento, porém limitada ao prazo de vigência da Primeira Etapa.

As duas etapas representam um processo uno de estabelecimento de objetivos e metas para cada órgão e entidade da administração pública, sendo a assinatura da primeira etapa condição para a celebração da segunda etapa. Deste modo, obtém-se um alinhamento dos órgãos, entidades e equipes de trabalho com a estratégia governamental.

A lógica dos novos Acordos de Resultados está explicitada na figura a seguir.

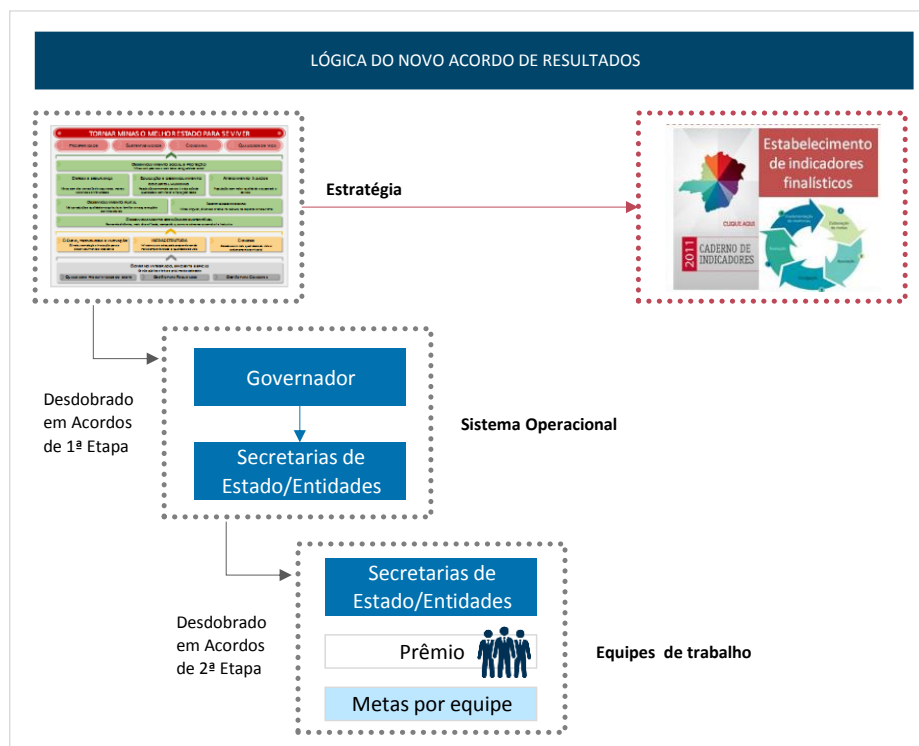


Figura 112. Lógica do novo acordo de resultados

Fonte: Macroplan - Prospectiva, Estratégia & Gestão

2. A INCLUSÃO DE NOVOS COMPONENTES AVALIATIVOS NOS ACORDOS DE RESULTADOS

Após as referidas alterações começaram a ser pactuados novos componentes avaliativos nos Acordos de Resultados.

Nos Acordos de Primeira Etapa passam a constar como elementos de pactuação: os Indicadores Finalísticos, com as medidas-síntese da efetividade das principais políticas públicas; os Programas Estruturadores (estratégicos e focais do Estado), com a pactuação da sua taxa de execução anual, enfocando as entregas de cada ação prioritária; a Agenda Setorial do Choque de Gestão, trazendo iniciativas de melhoria organizacional para o alcance da estratégia; e uma agenda de Racionalização do Gasto, induzindo à melhoria do planejamento e a um maior controle de gastos. Vale ressaltar que cada um desses componentes possuía pesos correspondentes, conforme sua relevância frente à execução da estratégia para aquele setor do Governo. Os Resultados Finalísticos são **indicadores de resultados** que devem estar alinhados com os objetivos estratégicos definidos no PMDI ou, ao menos, se aproximar das medidas inicialmente estabelecidas, devendo, ainda, ser passíveis de apuração anual, mesmo que com defasagem. **Mensuram a efetividade/impacto** das Áreas de Resultado sobre os destinatários das políticas públicas intersetoriais de Governo. A responsabilidade pela definição, monitoramento, revisão anual e avaliação dos indicadores de resultados finalísticos do PMDI 2007-2023 é do Programa Estado para Resultados (EpR), assim como pela apuração desses indicadores pactuados nos Acordos de Resultados.

Os Projetos Estruturadores são **iniciativas Estratégicas e prioritárias** de Governo, de caráter intersectorial, visando promover o alcance dos resultados finalísticos de cada Área de Resultados do PMDI.

São **objetos de monitoramento intensivo (mensal)** pelo **GERAES** - Superintendência Central de Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado e de **alocação prioritária de recursos** (humanos e orçamentários-financeiros).

A Agenda Setorial do Choque de Gestão representa de um conjunto de prioridades elencadas para solucionar gargalos estruturais e administrativos que impactam negativamente na execução das políticas públicas estaduais e outras ações estratégicas. A partir da identificação desses principais gargalos estruturais e administrativos, são construídos planos de ação, visando a gerenciar a execução e a viabilizar as soluções com o objetivo de implementar a Estratégia do Governo.

A Agenda Setorial está inserida nas duas etapas dos Acordos de Resultados. Na Primeira Etapa, prioriza-se a solução de gargalos intersetoriais, prioridades elencadas pelo nível estratégico do Governo e obstáculos na execução dos Projetos Estruturadores. Já na Segunda Etapa, a prioridade volta-se para viabilização de soluções de áreas meio - ou com funções de apoio - orientadas pelas unidades centrais gestoras (áreas jurídicas, auditorias, logística, recursos humanos, entre outras), as quais elaboram e monitoram um conjunto de indicadores e ações a serem implementados pelas áreas executoras dessas políticas. O conjunto de indicadores/ações de modernização das áreas meio é denominado itens comuns. Esses itens, que podem ser tanto indicadores quanto ações/produtos, são pactuados nas Segundas Etapas de cada órgão e entidade, podendo divergir, entretanto, quanto às metas negociadas.

A Racionalização do Gasto diz respeito a um conjunto de indicadores que permitem avaliar a qualidade do gasto público no planejamento setorial, com foco na busca pelo equilíbrio fiscal e redução da despesa pública em relação ao PIB. Alinhados aos objetivos e indicadores de ampliação da qualidade e da produtividade dos gastos setoriais e a economia com atividades meio definidos na Área de Resultados Qualidade Fiscal do PMDI 2007-2023 foram definidos 03 indicadores comuns a todos os sistemas operacionais nos Acordos de Resultados: número de remanejamentos orçamentários (erros de planejamento); limite de gastos com despesas típicas de área meio; e Monitoramento do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN).

A figura a seguir sintetiza a lógica de alinhamento desses quatro componentes, no Acordo de Resultados de 1ª e 2ª etapas, com o PMDI 2007-2023 e o mapa estratégico de cada órgão / entidade.

Dessa forma, a Lei 17.600/2008 extinguiu a modalidade de economia de despesas e criou uma modalidade com base na receita corrente líquida. Essa nova modalidade de premiação alterava a lógica de que cada órgão deveria buscar uma fonte de recursos para pagamento de seu prêmio e criava uma fonte universal: até 1% (depois alterada para 1,5%) da receita corrente líquida do Estado poderia ser revertido em Prêmio por Produtividade. Assim, foi criada uma lógica de premiação que se tornou um imediato incentivo para que todos os órgãos e entidades tivessem interesse em pactuar Acordos de Resultado: a possibilidade real de pagar premiação sem depender de orçamento próprio, já que essa modalidade de Prêmio utilizava recursos do tesouro do governo estadual.

Outras duas características se mostram relevantes nesse segundo marco legal, após 2007. Em primeiro lugar, a desvinculação com a avaliação de desempenho individual (ADI). A nota obtida pelo servidor na ADI passa a ser utilizada para fins de progressão e promoção na carreira, mas não tem relação com o valor recebido na premiação por produtividade. Em segundo lugar, o Prêmio passou a ser proporcional ao percentual de dias de efetivo exercício no ano referência.

Complementando o novo modelo, a premiação passou a ser proporcional à nota alcançada no Acordo de Resultados. Uma vez firmadas a 1ª e a 2ª etapa do Acordo (condição essencial para o sistema operacional ter direito a receber o Prêmio), a premiação dependia de um resultado satisfatório na avaliação da 1ª etapa (pelo menos 70%) e era paga proporcionalmente ao desempenho no cumprimento das metas de cada equipe na 2ª etapa do Acordo. Nesse novo cenário, a universalização da política de remuneração variável passou a permitir que todos os servidores do Executivo Estadual fossem premiados no caso de desempenho satisfatório e, caso o Estado tivesse obtido resultado fiscal positivo.

A figura a seguir ilustra a nova fórmula de cálculo adotada para o pagamento do prêmio por produtividade.

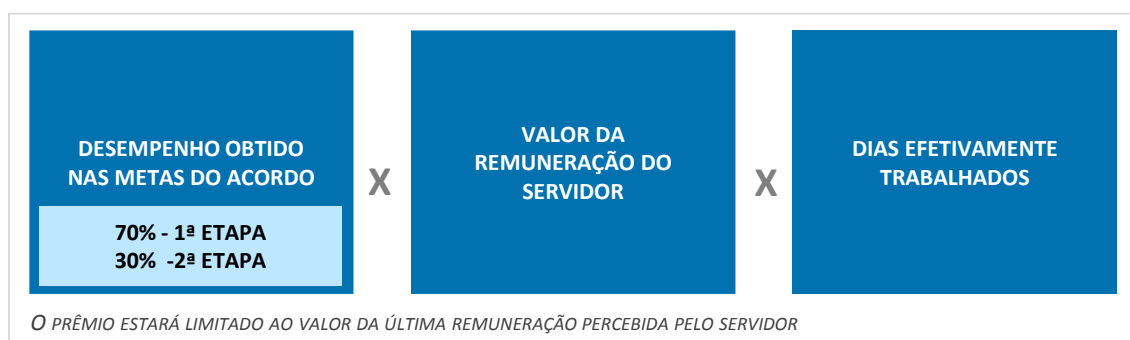


Figura 114. Nova forma de cálculo adotada para o pagamento do prêmio por produtividade

Fonte: Macroplan - Prospectiva, Estratégia & Gestão

Outra modificação que ocorreu nos Acordos de Resultados nesse período diz respeito à concessão de autonomias e flexibilidades aos sistemas operacionais acordados. Nesse período 2007-2010, **a concessão da maior parte das onze autonomias é feita quando da pactuação da 2ª etapa do Acordo**, ou seja, a flexibilização está atrelada à iniciação de um processo de gestão por resultados que envolve todo o corpo técnico das instituições. Em verdade, a única prerrogativa concedida no âmbito da Primeira Etapa é a de alteração de cargos em comissão e funções gratificadas, desde que não acarrete

aumento de despesas. As demais só são ofertadas se os órgãos e entidades assinarem os Acordos de Resultados de Segunda Etapa.

Entretanto, não há impedimentos para que os órgãos/entidades apresentem proposta de criação e concessão de outras prerrogativas ampliativas da autonomia, devendo as solicitações de novas prerrogativas de autonomia ser submetidas à análise da SEPLAG para que esta aprecie a viabilidade legal e financeira de sua concessão. Em 2008, foi elaborado um Manual de prerrogativas para ampliação de autonomies gerenciais, orçamentárias e financeiras, que contém maiores detalhes sobre o assunto.

4. A REVISÃO DAS FORMAS DE CÁLCULO DO ALCANCE DE RESULTADOS

Novo Cálculo de Desempenho – Acordo de Primeira Etapa

Do cálculo da nota de desempenho do Acordado

1. Cálculo da nota de cada indicador, ação ou marco.

Ao final de cada período avaliatório, os indicadores, ações e/ou marcos constantes do Anexo I serão avaliados calculando-se o percentual de execução das metas previstas para cada indicador, ação ou marco em particular, conforme fórmula de cálculo de desempenho definida na descrição de cada indicador.

Uma vez calculados os percentuais de execução de cada indicador, marco ou ação constantes do anexo I serão determinadas notas de 0 (zero) a 10 (dez) para cada um destes, conforme regra de pontuação predeterminada por indicador, ação ou marco na sua descrição ou, subsidiariamente, conforme regra geral abaixo estabelecida:

Regra geral de atribuição de notas a indicadores, ações e/ou marcos:

Para cada indicador, ação ou marco pactuado para o qual não tenha sido predefinido uma regra de pontuação própria, será atribuída nota de 0 a 10, aplicando-se a seguinte regra geral:

Regra geral para cálculo de desempenho:

$$[\Delta \text{ do resultado} / \Delta \text{ da meta}] \times 10$$

Onde: Δ resultado = Resultado – Valor de referência (V0)

$$\Delta \text{ meta} = \text{Meta} - \text{Valor de referência (V0)}$$

OBS.: No caso de polaridade maior melhor, cuja meta seja menor ou igual ao valor de referência (V0), e no caso de polaridade menor melhor, cuja meta seja maior ou igual ao valor de referência (V0), o cálculo de desempenho se restringirá à apuração percentual da execução em relação à meta e receberá pontuação conforme tabela abaixo:

Tabela 8. Sistema de pontuação para cálculo de desempenho

% DE EXECUÇÃO EM RELAÇÃO À META	NOTA
≥ 100 %	10
95,00% até 99,99%	8
9,00% até 94,99%	6
80,00% até 89,99%	4
< 80%	0

Fonte: SEPLAG MG

A tabela acima não se aplica aos casos em que o valor de referência (V0) não exista. Nestes casos, a nota do indicador será calculada da seguinte forma:

- 1) para polaridade maior melhor = (resultado / meta) X 10;
- 2) para polaridade menor melhor = {1 – [(resultado – meta) / meta]} X10

Para cada indicador a nota máxima atribuída, independente do resultado do cálculo de desempenho, será 10 e a nota mínima será 0.

2. Do cálculo da nota dos quadros de cada objeto de pactuação definido no inciso I, cláusula primeira.

As notas de cada um dos objetos de pactuação do inciso I, cláusula primeira do Acordo de Resultados (Quadros de Resultados Finalísticos, Execução dos Projetos Estruturadores, Execução da Agenda Setorial do Choque de Gestão, Racionalização do Gasto) serão calculadas pela média ponderada das notas dos indicadores, ações e/ou marcos constantes em cada quadro.

Fórmula de cálculo para nota de cada quadro objeto de pactuação:

$$\frac{\sum (\text{nota de cada indicador} \times \text{peso respectivo})}{\sum \text{dos pesos}}$$

Os indicadores, ações ou marcos que eventualmente não possam ser avaliados e cuja apuração do desempenho dependa de outros órgãos e entidades públicas ou de fontes oficiais serão:

- a) Tratando-se de componente do Quadro de Resultados Finalísticos: O peso relativo do indicador, ação ou marco será proporcionalmente redistribuído para os demais quadros objetos de pactuação, alterando o quadro de ponderação dos objetos de pactuação, de forma que o peso relativo que cada indicador finalístico em relação à composição total dos objetos de pactuação seja preservado.

b) Tratando-se de componente dos demais objetos de pactuação: O indicador, ação ou marco não avaliado será desconsiderado da avaliação, subtraindo-se seu peso do somatório dos pesos que compõe o denominador da fórmula de cálculo da nota de cada objeto de pactuação, sem que haja redistribuição, portanto, do peso do indicador excluído, seja entre os demais componentes do quadro avaliado, seja entre os quadros objetos de pactuação.

3. Da nota atribuída pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação.

A nota atribuída pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação ao Acordo de Resultados será calculada pela média ponderada das notas dos quadros objetos de pactuação, observado o quadro de ponderação estabelecido abaixo:

Tabela 9. Objetivos de pactuação

QUADROS DE CADA OBJETO DE PACTUAÇÃO	PESO (%)
Resultados finalísticos	15
Execução dos projetos estruturadores	40
Execução da Agenda setorial do Choque de Gestão	35
Racionalização do gasto	10
TOTAL	100

Fonte: SEPLAG MG

Os apoios solicitados por outras unidades do Poder Executivo para alcance dos resultados previstos no Acordo de Resultados da solicitante serão identificados e pactuados em item específico do plano de ação das reuniões de comitê do Programa Estado para Resultados.

- o plano de ação conterá a caracterização da necessidade de apoio ou problema, a medida prevista, o prazo e o responsável.
- da nota final do Acordo de Resultados será deduzido 0,1 pontos a cada medida pactuada em plano de ação e não atendida pela unidade solicitada.

Fórmula de cálculo da nota Final:

$$(F1 \times P1 + F2 \times P2 + \dots + F_n \times P_n) - (A \times 0,1)$$

Onde:

F1, F2, F_n = Nota do quadro de cada objeto de pactuação.

P1, P2, P_n = Peso de cada Quadro objeto de pactuação.

A = Número de ações não cumpridas pactuadas nas reuniões de comitê do Programa Estado para Resultados

A nota final atribuída pela Comissão à Primeira Etapa do Acordo de Resultados é calculada pelo somatório das notas atribuídas a cada objeto de pactuação multiplicada pelo peso negociado para cada objeto. Ressalta-se que o Anexo II, do Decreto Estadual nº. 44.873/08, prevê um bônus para as Secretarias com os quatro maiores orçamentos, bem como um desconto para as seis Secretarias com menores orçamentos, possibilitando uma calibração desses diferentes graus de desafio. A regra é a seguinte:

- Para os sistemas operacionais com os 4 maiores orçamentos:

Avaliação Institucional = 0,75 (Nota atribuída pela CAA) + 2,5

- Para os sistemas operacionais com os 6 menores orçamentos:

Avaliação Institucional = 1,25 (Nota atribuída pela CAA) - 2,5

- Para os demais sistemas operacionais:

Avaliação Institucional = Nota atribuída pela CAA

A Avaliação de Desempenho Institucional dos Sistemas Operacionais é considerada satisfatória quando a nota atribuída pela CAA é igual ou superior a sessenta por cento do total. A nota atribuída à Primeira Etapa do Acordo de Resultados influencia as notas da Segunda Etapa do Acordo de Resultados.

Novo Cálculo de Desempenho – Acordo de Segunda Etapa

Anexo IV – Sistemática de acompanhamento e avaliação

1. Do processo de avaliação do Acordo de Resultados

A avaliação do Acordo de Resultados será realizada por meio dos instrumentos listados abaixo, conforme os prazos, modelos e orientações repassados pela SEPLAG:

- Relatórios de Execução elaborados pelos Acordados, assinados pelo Acordante e encaminhados para a CAA;
- Reuniões da CAA;
- Relatórios de Avaliação, elaborados pela CAA.

Os Relatórios de Execução deverão: a) informar o resultado de cada meta pactuada para o período avaliado; b) justificar o cumprimento a menor ou muito a maior das metas pactuadas, relatando os problemas enfrentados no período; e c) fazer proposições de melhoria para o próximo período avaliatório. As informações mencionadas acima constituem um patamar mínimo para o conteúdo dos relatórios, sendo permitida a inserção de outras informações, tabelas ou gráficos, desde que suficientemente ilustrativas e relevantes para a compreensão do que foi reportado nos relatórios.

2. Do cálculo da nota dos indicadores

Ao final do ano, os indicadores constantes do Anexo III serão avaliados conforme cálculo de desempenho definido na descrição de cada indicador.

Quando a descrição do indicador não identificar o cálculo de desempenho, será aplicada a seguinte regra geral:

Regra geral para cálculo de desempenho:

$[\Delta \text{ do resultado} / \Delta \text{ da meta}] \times 10$, em que:

$\Delta \text{ resultado} = \text{Resultado} - \text{Valor de referência (VR)}$

$\Delta \text{ meta} = \text{Meta} - \text{Valor de referência (VR)}$

OBS.: No caso de polaridade maior melhor, cuja meta seja menor ou igual ao valor de referência (VR), e no caso de polaridade menor melhor, cuja meta seja maior ou igual ao valor de referência (VR), o cálculo de desempenho se restringirá à apuração percentual da execução em relação à meta e receberá pontuação conforme tabela abaixo:

Tabela 10. Cálculo da nota dos indicadores

% DE EXECUÇÃO EM RELAÇÃO À META	NOTA
$\geq 100\%$	10
95,00% até 99,99%	8
90,00% até 94,99%	6
80,00% até 89,99%	4
< 80%	0

Fonte: SEPLAG MG

A tabela acima não se aplica aos casos em que o valor de referência (VR) não exista. Nestes casos, a nota do indicador será calculada da seguinte forma:

1) para polaridade maior melhor = $(\text{resultado} / \text{meta}) \times 10$;

2) para polaridade menor melhor = $1 - [(\text{resultado} - \text{meta}) / \text{meta}] \times 10$

Para cada indicador, a nota máxima atribuída, independente do resultado do cálculo de desempenho, será 10 e a nota mínima será 0.

3. Do cálculo da nota dos produtos

Ao final do ano, os produtos constantes do Anexo III serão avaliados calculando-se o percentual de execução das metas previstas para cada ação em particular, conforme critério de aceitação / cálculo de desempenho definido na descrição de cada ação.

Quando a ação não possuir critério de aceitação / cálculo de desempenho predefinido, esta seguirá a seguinte regra geral:

Regra geral para cálculo de desempenho para os casos de realização integral:

Tabela 11. Cálculo da nota dos produtos

SITUAÇÃO DA AÇÃO	NOTA
Realizada em dia	10
Até 30 dias de atraso	8
De 31 a 60 dias de atraso	7
De 61 dias a 90 dias de atraso	6
De 91 a 120 dias de atraso	5
Acima de 120 dias de atraso	0

Fonte: SEPLAG MG

A data limite para avaliação de qualquer produto/marco realizado com atraso será o último dia útil de janeiro do ano seguinte ao ano a que se referem as metas.

No caso de realização parcial da ação, a nota variará entre 0 (zero) e 5 (cinco) pontos, de acordo com deliberação da Comissão de Acompanhamento e Avaliação, considerando-se o grau de execução da ação e a justificativa apresentada pelos acordados.

Para cada produto, a nota máxima atribuída, independente do resultado do cálculo de desempenho, será 10 e a nota mínima será 0.

Do cálculo da nota das equipes

O desempenho de cada equipe será aferido segundo a fórmula abaixo:

$$\frac{\sum (\text{nota de cada indicador e/ou produto} \times \text{peso respectivo})}{\sum \text{dos pesos}}$$

Quando alguma meta for desconsiderada, conforme deliberação da Comissão de Avaliação, seu peso deverá ser proporcionalmente redistribuído entre as outras metas.

Informações complementares

Todos os cálculos de notas serão feitos com 2 (duas) casas decimais e o arredondamento deverá obedecer às seguintes regras:

- se a terceira casa decimal estiver entre 0 e 4, a segunda casa decimal permanecerá como está; e

- se a terceira casa decimal estiver entre 5 e 9, a segunda casa decimal será arredondada para o número imediatamente posterior.

Na ausência de disposição em contrário, todos os cálculos que dependam de valores anteriores como referência deverão considerar o valor apurado para o período imediatamente anterior, conforme a periodicidade de apuração do indicador. Este valor de referência será, então, atualizado conforme o valor constante nos Relatórios de Execução e Avaliação que forem elaborados.

A média das avaliações de produtividade por equipe de um órgão ou entidade não pode ser superior ao resultado da Avaliação Institucional. No caso em que a média das avaliações de produtividade por equipe de um órgão ou entidade é maior que a Avaliação Institucional, as notas das avaliações de produtividade por equipe são ponderadas pela razão entre a nota da Avaliação Institucional (Primeira Etapa) e a média das avaliações de produtividade por equipe (art. 14, §2º, Decreto Estadual nº. 44.873/08).

O período 2007-2010 representou uma fase de mudanças no modelo de Acordo de Resultados e de sua expansão no Estado. A Figura IV, a seguir demonstra a robustez da dimensão do Acordo de Resultados no Governo em 2008 e 2009.

Tabela 12. Evolução dos Acordos de Resultados no período de 2008 a 2009

ACORDOS DE RESULTADOS EM NÚMEROS		
	2008	2009
Sistemas Operacionais Avaliados	22	22
Órgão /entidades avaliados na 2ª etapa	55	58*
Indicadores avaliados na 1ª etapa	574	614
Metas avaliadas na 2ª etapa	48.870	70.200
Equipes avaliadas	4.739	4.832

ACORDOS DE RESULTADOS EM NÚMEROS		
	2008	2009
Média de indicadores avaliados por sistema	26	28
Média de metas avaliadas por equipe	10	14
Média das notas dos sistemas na 1ª etapa	7,75	8,25
Média das notas das equipes na 2ª etapa	7,98	8,11

Fonte: SEPLAG MG

De acordo com dados da SEPLAG/MG, em 2009, os Acordos de Resultados alcançaram o patamar de 297.067 servidores públicos estaduais e 94% dos órgãos e entidades da Administração Pública mineira, sendo distribuídos, a título de Prêmio por Produtividade R\$ 311.383.248,74.

No período 2011-2014, novo ciclo de governo, assim como o PMDI sofreu substanciais alterações, passando a estruturar-se por uma lógica de Redes de Desenvolvimento Integrado (em substituição às antigas Áreas de Resultados), os Acordos de Resultados também passaram por modificações, com o intuito de manter seu caráter inovador e mobilizador de toda a estrutura governamental para o alcance de resultados. Além da necessidade de se revisar o modelo em consonância com os preceitos da terceira geração de reformas, a Gestão para a Cidadania, era fundamental incorporar a nova dinâmica percebida pelos órgãos e entidades da administração pública estadual com a criação das Assessorias de Gestão Estratégica e Inovação (AGEI), braços setoriais da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão Setorial e subordinadas tecnicamente à Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental. Ademais, a SEPLAG desejava reforçar o caráter estratégico dos Acordos de Resultados e tornar mais consistente o seu alinhamento com as diretrizes centrais do Governo. No ano de 2013 existiam 68 acordos vigentes no Governo de Minas, englobando 100% dos órgãos, conforme ilustra a Figura V a seguir.

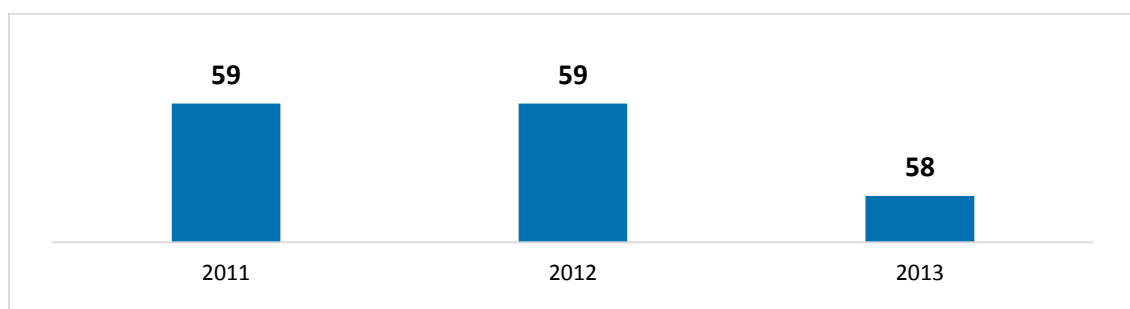


Figura 115. Evolução no número de Acordos de Resultados Assinados

Fonte: SEPLAG MG

Na Gestão para a Cidadania o Acordo de Resultados ganhou novos componentes. Nos anos de 2011 a 2013, o rol de objetos de pactuação dos Acordos de Resultados no período estão elencados a seguir:

- **Indicadores Finalísticos:** A estratégia de Governo, desenhada a partir do diagnóstico de uma realidade existente, busca o alcance de um futuro desejado nas diversas áreas de atuação governamental, as Redes de Gestão Integrada. Os indicadores finalísticos são indicadores que buscam constatar a efetividade da ação governamental no médio prazo, ou seja, verificar o alcance da realização da meta planejada nos instrumentos de planejamento governamental.
- **Portfólio Estratégico** (substituídos por “Entregas Estratégicas” a partir de 2014): Os Projetos Estruturadores foram reformulados, tornando-se Programas Estruturadores. Como Programas, eram compostos por Projetos e Processos Estratégicos considerados prioritários, tendo em vista sua maior capacidade transformadora e maior possibilidade de promover a sinergia entre os Resultados Finalísticos que se pretendem alcançar e os produtos e indicadores sobre os quais atuam. Os Programas Estruturadores apresentados foram concebidos e agrupados de forma a viabilizar uma intervenção sistêmica nas diversas redes de desenvolvimento integrado. Assim, toda a Rede de Desenvolvimento Integrado conta com a intervenção de, pelo menos, um Programa Estruturador.

- **Caderno de Gestão Integrada e Eficiente** (excluído a partir de 2014): O Caderno de Gestão Integrada e Eficiente é composto por Itens da Agenda Regional, Ações de Melhoria Institucional, e Ações Intersetoriais, conforme a seguir:
 - **Agenda Regional:** buscando o aprimoramento do modelo de governança do Estado, a Agenda Regional representa um avanço na relação entre Estado e sociedade, em busca da Gestão para Cidadania. A Agenda Regional contempla as prioridades elencadas em parceria com a sociedade civil organizada, por meio de um processo democrático, definindo um aspecto prioritário para a atuação governamental, com vistas a atender as principais demandas e necessidades da região entre as estratégias governamentais de longo prazo, convertidas em metas estabelecidas para os órgãos e entidades da administração pública.
 - **Ações de Melhoria Institucional:** são ações concretas que buscam solucionar entraves estruturais e administrativos que dificultaram a implementação da estratégia nos últimos anos, em cada órgão e entidade. Adicionalmente, nas Ações de Melhoria Institucional, foram pactuadas metas consideradas estratégicas para os resultados esperados de cada órgão/entidade.
 - **Ações Intersetoriais:** configuram-se como ações compartilhadas entre órgãos ou entidades. Isso significa que, para que cada ação seja bem-sucedida, é necessária a colaboração de mais de uma instituição, por meio de um trabalho conjunto. Por isso, cada ação inter-setorial (produto ou indicador) é pactuada, com a mesma meta ou marco final, nos Acordos de Resultados dos órgãos ou entidades identificados como colaboradores ou responsáveis pela sua execução.
- **Indicadores de Qualidade do Gasto** (simplificados a partir de 2014): Os Indicadores de Qualidade do Gasto reúnem indicadores voltados para qualidade do planejamento e eficiência na execução da despesa que visam garantir o controle dos gastos e a produtividade dos órgãos e entidades.

Nesse ciclo, também foi introduzido como instrumento de fortalecimento da priorização das ações estratégicas no âmbito do Acordo de Resultados, a Carta de Missão, na qual eram priorizados indicadores e ações de alta relevância para o Cidadão. No entanto, a Carta de Missão deixou de ser pactuada no ano de 2013, visto que foi atribuído aos Indicadores Finalísticos o maior peso dentro dos Cadernos que compõem o Acordo de Resultados. Afinal, são os indicadores que possibilitam, de fato, a mensuração das políticas públicas expressas pelo Governo em programas, projetos e processos voltados ao alcance dos resultados estratégicos.

Destaca-se que os Indicadores Finalísticos passaram a ter um papel determinante na percepção do Prêmio por Produtividade. De modo a fortalecer essa fatia da pactuação, o Sistema Operacional que não cumprir 100% das metas estabelecidas no Acordo de Resultados para os Indicadores Finalísticos sob sua responsabilidade, mesmo que cumpridas as demais ações e metas do Acordo de Resultados, não terá direito a perceber o Prêmio por Produtividade.

Aos cadernos, por sua vez, foram atribuídos os seguintes pesos: Indicadores Finalísticos, 40%; Portfólio Estratégico, 35%; Caderno de Gestão Integrada e Eficiente, composto por Agenda Regional, Ações de Melhoria Institucional e Ações Intersetoriais, 15%; e Indicadores de Qualidade do Gasto, 10%. Em complementação, o Acordo de Resultados foi simplificado a partir da seleção de um menor número de itens com maior qualidade e priorização daqueles associados a metas finalísticas, fortalecendo a ligação do Acordo com a estratégia do Estado.

Em 2014, os Acordos de Resultados passaram por uma nova revisão, para fins de simplificação do instrumento. Entre elas, destacam-se a exclusão do Caderno de Gestão Integrada e Eficiente, que até então compunha o Acordo juntamente com os Indicadores Finalísticos, Qualidade do Gasto e Portfólio Estratégico (tendo este último item também sido reduzido, passando de todos os Projetos e Processos Estratégicos do órgão a apenas algumas de suas Entregas Estratégicas); itens de Qualidade do Gasto reduzidos a apenas quatro indicadores; e simplificação da Matriz de Aderência.

O processo de preparação do Acordo de Resultados da 1ª Etapa permanece sob a responsabilidade da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, conduzida conforme diretrizes do Governador do Estado, por meio da Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental. Nesse sentido, a SEPLAG elabora proposta a partir das diretrizes e prioridades estabelecidas pelo Governador do Estado, negociando-a com os dirigentes máximos de cada sistema operacional e órgãos autônomos.

O texto a seguir representa um exemplo de documento da Primeira Etapa do Acordo de Resultados, pactuado entre o Governador do Estado, Acordante, e um Sistema Operacional, representado pelo dirigente da Secretaria Acordada e suas entidades vinculadas, estas representadas por seus dirigentes responsáveis, denominados Acordados.

ACORDO DE RESULTADOS QUE ENTRE SI CELEBRAM O GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS E A SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE, FUNDAÇÃO CENTRO DE HEMATOLOGIA E HEMOTERAPIA DE MINAS GERAIS - HEMOMINAS, FUNDAÇÃO EZEQUIEL DIAS - FUNED, FUNDAÇÃO HOSPITALAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS - FHEMIG, ESCOLA DE SAÚDE PÚBLICA - ESP-MG COM A INTERVENIÊNCIA DA SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO E DA SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA.

O Governador do Estado de Minas Gerais, **doravante denominado ACORDANTE**, a Secretaria de Estado de Saúde, **representada por seu Secretário**, a Fundação Centro de Hematologia e Hemoterapia de Minas Gerais - HEMOMINAS, **representada por seu Presidente**, a Fundação Ezequiel Dias - FUNED, **representada por seu Presidente**, a Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais - FHEMIG, **representada por seu Presidente**, e a Escola de Saúde Pública - ESP-MG, **representada por seu Diretor Geral**, **doravante denominados ACORDADOS**, tendo como intervenientes a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, representada pela sua Secretária, e a Secretaria de Estado da Fazenda, representada pelo seu Secretário, ajustam entre si o presente ACORDO DE RESULTADOS, com fundamento na legislação estadual vigente mediante as seguintes Cláusulas e condições:

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO E DA FINALIDADE

O presente Acordo tem por objeto a pactuação dos resultados constantes do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG, conforme as diretrizes estabelecidas no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI.

§1º - São objetos desta pactuação:

a) resultados dos Indicadores, compostos de:

a.1. Indicadores Finalísticos;

a.2. Indicadores de Resultados;

b) execução do Portfólio Estratégico Setorial;

c) execução do Caderno de Gestão Integrada e Eficiente, composto de:

c.1. Agenda Regional;

c.2. Ações de Melhoria Institucional;

c.3. Ações Intersetorial.

d) execução dos indicadores de Qualidade do Gasto;

§2º - Os objetos de pactuação de que trata o §1º desta Cláusula Primeira serão desdobrados em resultados e metas individualizadas por equipe de trabalho, pactuadas em Acordo de Resultados subsidiário e acessório a este instrumento – também denominado 2ª etapa - assinado entre o dirigente máximo de cada Secretaria de Estado, Órgão Autônomo, Entidade acordada neste instrumento principal e os responsáveis pelas respectivas equipes de trabalho, individualizadas no instrumento acessório.

CLÁUSULA SEGUNDA – DAS OBRIGAÇÕES DOS ACORDADOS

Obrigam-se os Acordados a:

I - alcançar os resultados pactuados;

II - promover a fiel utilização dos recursos pactuados neste Acordo para o cumprimento das metas e alcance dos resultados;

III - observar, na execução de suas atividades, as diretrizes governamentais para a sua área de atuação;

IV - executar as ações de apoio solicitadas por outros órgãos e entidades do Poder Executivo para consecução dos resultados previstos no Acordo de Resultados destes e pactuadas nas reuniões de comitê;

V - fornecer as informações necessárias ao acompanhamento, monitoramento e, se for o caso, auditoria do Acordo de Resultados, apresentando documentação comprobatória sempre que solicitado;

VI - garantir a precisão e veracidade das informações apresentadas, especialmente nos relatórios de execução;

VII - prestar as informações adicionais solicitadas pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação e disponibilizar documentos que as comprovem;

VIII - garantir a imediata interrupção do uso da(s) autonomia(s) concedida(s) quando do término da vigência ou rescisão do Acordo de Resultados, observado o disposto no §1º do art. 32 do Decreto 44.873/2008, e a hipótese prevista no §2º do art. 20 da Lei nº 17.600/2008;

IX - elaborar e encaminhar relatórios de execução do objeto pactuado, conforme o estabelecido no Anexo II – Sistemática de Acompanhamento e Avaliação.

CLÁUSULA TERCEIRA – DAS OBRIGAÇÕES DO ACORDANTE

As obrigações do Acordante, Governador do Estado de Minas Gerais, nesse Acordo de Resultados serão delegadas à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

Parágrafo Único: Obriga-se o Acordante a:

I – zelar pela pertinência, desafio e realismo das metas e ações pactuadas;

II – supervisionar e monitorar a execução deste Acordo de Resultados

III – coordenar a Comissão de Acompanhamento e Avaliação;

IV - garantir a presença e participação de seus representantes nas Comissões de Acompanhamento e Avaliação.

CLÁUSULA QUARTA – DAS OBRIGAÇÕES DOS INTERVENIENTES

São intervenientes neste Acordo de Resultados a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG e Secretaria de Estado de Fazenda - SEF.

§1º Cabe à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão:

I - garantir a utilização das autonomias gerenciais e orçamentárias pactuadas;

II - aprovar a conformidade e adequação técnicas das eventuais alterações no Acordo de Resultados;

III - providenciar a publicação do extrato do Acordo de Resultados, de seus aditamentos e da Comissão de Acompanhamento e Avaliação no Diário Oficial do Estado;

IV - garantir a presença e participação de seus representantes nas Comissões de Acompanhamento e Avaliação.

§2º - Cabe à Secretaria de Estado de Fazenda:

I – garantir a presença e participação de seus representantes nas Comissões de Acompanhamento e Avaliação da Primeira Etapa do Acordo de Resultados.

CLÁUSULA QUINTA – DA AMPLIAÇÃO DA AUTONOMIA GERENCIAL, ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DO ACORDADO

Com o objetivo de alcançar ou superar as metas fixadas, serão concedidas prerrogativas de ampliação de autonomia, a serem utilizadas conforme juízo de conveniência e oportunidade do órgão acordado, e nos termos da legislação pertinente, durante a vigência do Acordo.

§1º - À Secretaria de Estado Acordada será concedida a autonomia de alterar o quantitativo e a distribuição dos cargos de provimento em comissão, das funções gratificadas e das gratificações temporárias estratégicas, identificadas no órgão, nos termos da legislação vigente.

§2º - A autonomia de que trata o parágrafo anterior se estenderá à entidade acordada, quando autorizada expressamente pelo dirigente da Secretaria de Estado acordada.

§3º - Outras autonomias poderão estar previstas, nos termos da legislação vigente, nos Acordos de Resultados acessórios de que trata o parágrafo segundo da cláusula primeira.

CLÁUSULA SEXTA – DO PAGAMENTO DE PRÊMIO POR PRODUTIVIDADE

O pagamento do prêmio por produtividade está condicionado:

- I. ao atendimento às exigências e requisitos previstos na legislação vigente;
- II. à pactuação e vigência do Acordo de Resultados acessório a este instrumento - 2ª etapa - que contenha previsão expressa de pagamento do prêmio e opção pela modalidade de prêmio adotada.

CLÁUSULA SÉTIMA - DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS

Os recursos orçamentários e financeiros necessários ao cumprimento do Acordo de Resultados são os estabelecidos na Lei Orçamentária Anual.

CLÁUSULA OITAVA – DO ACOMPANHAMENTO E DA AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

O desempenho dos Acordados será avaliado pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação, conforme disposto no Anexo II - Sistemática de Acompanhamento e Avaliação.

§1º – A Comissão a que se refere o caput será constituída pelos membros abaixo definidos, nos termos do art. 15 do decreto 44873/08:

- I - um representante do Acordante, indicado pelo Governador ou por seu representante;

II – um representante dos Acordados, indicado pelo dirigente máximo do órgão da administração direta que compõe o sistema;

III – um representante dos servidores dos Acordados, indicado pelas entidades sindicais e representativas dos servidores;

IV – um representante da Seplag, indicado pelo seu dirigente máximo;

V – um representante de cada interveniente, indicado pelo seus respectivos dirigentes máximos;

§2º - Havendo impossibilidade de comparecimento de membro da Comissão de Acompanhamento e Avaliação a qualquer reunião, sua substituição temporária, indicada pelo próprio membro ou por seu superior hierárquico, deverá ser comunicada e justificada aos demais membros e registrada no relatório de Acompanhamento e Avaliação assinado pela Comissão.

§3º – A Comissão de Acompanhamento e Avaliação deverá ser instituída e ter seus componentes nomeados, no prazo máximo de 30 (trinta) dias após a assinatura deste instrumento.

§4º – O ato constitutivo da Comissão deverá ser publicado no órgão da imprensa oficial do Estado e divulgado no sítio eletrônico da SEPLAG (www.geraes.mg.gov.br).

§6º - Qualquer representante da Comissão poderá convocar reuniões extraordinárias se estas se fizerem necessárias.

§7º. – Nos termos do §3º do art. 10 da Lei 17.600/08, o(s) acordado(s) poderá(ão) indicar um representante da sociedade civil, por ato formal, para participar da Comissão de Acompanhamento e Avaliação.

CLÁUSULA NONA – DA VIGÊNCIA, PRORROGAÇÃO E REVISÃO

O presente Acordo de Resultados vigorará de 1º de janeiro de 2012 até 31 de dezembro de 2012 e poderá ser renovado, se houver interesse dos signatários.

§1º- A revisão do Acordo de Resultados será anual, podendo ocorrer em menor prazo, quando constatada a necessidade pelas partes, e deverá ser formalizada por meio de Termo Aditivo, celebrado pelos signatários após aprovação da SEPLAG.

§2º - A necessidade de revisão do Acordo de Resultados deverá ser especialmente avaliada na hipótese de expressa recomendação para a revisão, constante do relatório da Comissão de Acompanhamento e Avaliação;

CLÁUSULA DÉCIMA – DA RESCISÃO

O Acordo de Resultados poderá ser rescindido por consenso entre as partes ou por ato unilateral e escrito do Acordante em caso de descumprimento grave e injustificado.

Parágrafo Único: Ao término da vigência deste Acordo, ou sendo este rescindido, ficarão automaticamente encerradas a(s) autonomia(s) e flexibilidades concedidas ao Acordado, observado o disposto nos §1º e §2º do Artigo 32 do Decreto 44.873/2008 .

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DA PUBLICIDADE

O extrato do Acordo de Resultados e seus respectivos aditamentos serão publicados no órgão de imprensa oficial do Estado, pelo Acordante, no prazo máximo de 30 (trinta) dias contados de sua assinatura.

§1º - O presente Acordo de Resultados e seus aditivos serão disponibilizados nos sítios eletrônicos do Acordado e da SEPLAG (www.geraes.mg.gov.br).

§2º - O Acordado providenciará a ampla divulgação interna deste Acordo de Resultados, de seus relatórios de execução e respectivos relatórios da Comissão de Acompanhamento e Avaliação.

E por estarem assim justas e acordadas, firmam o presente Acordo, em 06 vias de igual teor e forma.

Belo Horizonte, 11 de abril de 2012.

Governador do Estado de Minas Gerais

Acordante

Secretário de Estado de Saúde

Acordado

Presidente da Fundação Centro de Hematologia e Hemoterapia de Minas Gerais - HEMOMINAS

Acordado

Presidente da Fundação Ezequiel Dias – FUNED

Acordado

Presidente da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais – FHEMIG

Acordado

Diretora Geral da Escola de Saúde Pública de Minas Gerais

Acordado

Secretaria de Estado de Fazenda

Interveniente

Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

Interveniente

Há ainda que se detalhar uma mudança introduzida na condução da 2ª Etapa do Acordo de Resultados.

Nessa 3ª Geração do Choque de Gestão, a SEPLAG elaborou uma Matriz de Aderência, traduzida em um conjunto de diretrizes a serem seguidas no desdobramento da 2ª Etapa do Acordo de Resultados, de forma a assegurar seu alinhamento efetivo com a 1ª Etapa. Dessa forma, a SEPLAG deixa sob a responsabilidade de cada órgão o desdobramento da estratégia do Governo para suas respectivas equipes, tendo apenas como premissa o cumprimento da Matriz de Aderência previamente estabelecida. O cumprimento dessas diretrizes será avaliado pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação

da 1ª etapa do Acordo de Resultados do Sistema Operacional ao qual o órgão ou entidade se vincula, a fim de definir o Fator de Aderência da 2ª Etapa do Acordo de Resultados, que comporá o cálculo da nota das equipes, interferindo no valor do Prêmio por Produtividade.

A seguir, um exemplo de Matriz de Aderência utilizada até o ano de 2013 na pactuação de Acordos de Resultados de Segunda Etapa.

Tabela 13. Matriz de Aderência

DIRETRIZ	DETALHAMENTO	FORMA DE CÁLCULO	PESO
Grau de desdobramento da 1ª Etapa do AR	Todos os itens referentes ao Caderno de Gestão Integrada e Eficiente, aos Indicadores de Resultados, ao Portfólio Estratégico (nível mínimo: subprojeto/ subprocesso, e a taxa de execução de 100% como meta, necessariamente) e à Carta de Missão do Governador deverão estar desdobrados em pelo menos uma equipe, com a mesma redação dada ao item na 1ª Etapa. No caso do Portfólio Estratégico, sempre que houver atuação da área meio em determinado projeto, as equipes correspondentes também deverão pactuar a taxa de execução dos subprojetos ou subprocessos em que atuam.	Todos pactuados: 100% Algum não pactuado: 0%	20%
Vinculação como mapa estratégico setorial	Todos os produtos e indicadores do mapa estratégico deverão estar desdobrados em pelo menos uma equipe. É possível a pactuação de indicadores de contribuição	Realizado/Total *Se o percentual for abaixo de 80% a nota deverá ser zero	15%
Pactuação de todos os marcos de projetos estruturadores programados para 2011 e que não foram cumpridos ou pactuados nos projetos em 2012	Os marcos não cumpridos em 2011 que correspondam a algum Projeto Estratégico da carteira 2012 – 2015 devem ser pactuados em tais projetos, não havendo necessidade de pactuação na 2ª Etapa do Acordo de Resultados. Os marcos que não encontrarem correspondência em algum Projeto Estratégico deverão ser pactuados na equipe responsável	Todos pactuados: 100% Algum não pactuado: 0%	10%
Para os indicadores cuja fórmula de cálculo se dê a partir de faixas de desempenho, só poderá ser atribuído 100% à execução total da meta	Os indicadores devem preferencialmente atender à Regra Geral para cálculo de desempenho. Caso o órgão opte por criar faixas de desempenho, a faixa superior, 100% de cumprimento, só poderá ser atribuído à execução total da meta. As demais faixas	Diretriz cumprida: 100% Diretriz não cumprida: 0%	5%
Os responsáveis pela alimentação do Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia devem ter a tempestividade e a qualidade dessa atividade pactuadas em sua equipe	Serão responsáveis pela alimentação do sistema: AGEIs, Gerentes do Portfólio Estratégico (Projetos, Processos e Programas), responsáveis pela execução dos objetos do Caderno de Gestão Integrada e Eficiente, responsáveis por itens comuns e SPGF	Todos pactuados: 100% Algum não pactuado: 0%	5%
61% das metas da 2ª Etapa do AR que representam melhoria em relação ao valor de referência	Exceto itens comuns, taxa de execução de projetos estruturadores e aqueles que não possuam valor de referência. Nos casos em que o mesmo indicador for pactuado em diversas equipes, o mesmo será contado uma única vez, e a melhoria em relação ao valor de referência será apurado pela média dos indicadores	Diretriz cumprida: 100% Diretriz não cumprida: 0%	10%
35% dos indicadores da 2ª Etapa do AR que apresentam valor de referência levantado por pelo menos dois anos	Exceto item comuns e taxa de execução de projetos estruturadores. Nos casos em que o mesmo indicadores for pactuado em diversas equipes, o mesmo será contado uma única vez	Diretriz cumprida: 100% Diretriz não cumprida: 0%	5%
Pactuação da taxa de execução do programa/projeto/processo na equipe à qual o gerente esteja vinculado	Pactuação da taxa de execução de todo o programa/projeto/processo	Todos pactuados: 100% Algum não pactuado: 0%	15%
Atendimento das recomendações da CAA	Referência: último período avaliatório com recomendações realizadas. Deverão ser contabilizadas as recomendações feitas pela CAA, e não aquelas de cunho individual	Todas atendidas: 100% Alguma não atendida: 0%	10%

Fonte: SEPLAG MG

Visando operacionalizar o trabalho de desdobramento da 2ª Etapa com maior responsabilização pelos Órgãos, as Assessorias de Gestão Estratégica e Inovação passam a ter um papel mais predominante nesse processo. Importante ressaltar que a Matriz de Aderência foi criada com o objetivo de garantir a qualidade do Acordo de Resultados na 2ª Etapa e permitir o distanciamento da SEPLAG da sua condução. Cabe à SEPLAG propor à Câmara de Coordenação Geral de Planejamento, Gestão e Finanças (CCGPGF), as diretrizes e suas respectivas metas, e à CCGPGF a sua validação e encaminhamento aos Órgãos e entidades para o efetivo desdobramento da 2ª Etapa.

Não houve, nessa fase, alterações em relação às autonomias. No que tange à premiação por resultados, contudo, além de dar uma maior importância aos indicadores finalísticos, algumas outras alterações foram realizadas.

A remuneração variável continua limitada a um salário extra a cada ano, nesse momento, sob a nova premissa de que o Acordo de Resultados de 1ª Etapa tenha alcançado 100% das metas atreladas a indicadores finalísticos. No intuito de fortalecer o prêmio como instrumento de bonificação por resultado, é definido como premissa de que mais de 80% das demais metas devem ser alcançadas para permitir a premiação, sendo esta uma segunda premissa. O pagamento continua diferenciado conforme o alcance das metas por equipe na 2ª etapa do Acordo. É acrescida à conta, o grau de cumprimento da matriz de aderência.

Com essas mudanças, no cômputo geral para efeito de bonificação, a 1ª Etapa corresponde a 70% e a 2ª etapa a 30% da premiação de cada servidor, sendo esta segunda parcela ponderada pelo percentual de cumprimento da Matriz de Aderência. O cálculo da nota final das equipes, para fins de pagamento do Prêmio por Produtividade, passa a ser:

Nota final = $X \cdot N1 + Y \cdot N2 \cdot Fa^{}$** , sendo que:

N1= Nota da 1ª etapa

N2= nota de 2ª etapa

Fa= Fator de Aderência à Matriz, ou nota obtida na avaliação do cumprimento das diretrizes estabelecidas. O valor de Fa deve estar compreendido entre 0 e 1.

Obs.: Os percentuais de representação das notas da 1ª e 2ª etapas na nota final das equipes (X e Y) são definidos conforme maturidade de cada órgão, sendo o padrão 70% para a 1ª Etapa e 30% para a 2ª Etapa.

No ano de 2011, aproximadamente 378 mil servidores do executivo estadual receberam o bônus pelo cumprimento de metas pactuadas por equipe nas diversas áreas de atuação, como educação, saúde, desenvolvimento social e transportes. O pagamento representou um investimento estimado de R\$ 389,4 milhões. Foram mais de 2.500 metas específicas, com um desempenho médio entre as equipes avaliadas de 81,1%.

Cálculo de Desempenho

Cálculo da nota dos Acordos de 1ª Etapa

1. Entregas Estratégicas

Para o objeto de pactuação denominado Entregas Estratégicas existe uma regra especial para o cálculo de desempenho dos indicadores e produtos, conforme fórmulas a seguir:

1.1. Cálculo de desempenho do indicador

Nota- Se, $V_a > V_M = 100$

Se, $V_A < V_M = 0$

Legenda:

NOTA: Índice de cumprimento da meta

VA: Valor apurado (Valor do ano corrente)

VM: Valor da Meta

1.2. Cálculo de desempenho do produto

Se realizado em dia: nota 100;

Se realizado com atraso/parcialmente realizado/não realizado: nota 0.

2. Cálculo de nota de cada indicador

Para cada indicador pactuado para o qual não tenha sido predefinida uma regra de pontuação própria, e que não seja uma Entrega Estratégica, é atribuída nota de 0 a 100, aplicando-se a seguinte regra geral:

$[\Delta \text{ do resultado} / \Delta \text{ da meta}] \times 100$

Onde:

$\Delta \text{ resultado} = \text{Resultado} - \text{Valor de referência (V0)}$

$\Delta \text{ meta} = \text{Meta} - \text{Valor de referência (V0)}$

No caso de polaridade maior melhor, cuja meta seja menor ou igual ao valor de referência (V0), e no caso de polaridade menor melhor, cuja meta seja maior ou igual ao valor de referência (V0), o cálculo de desempenho se restringirá à apuração percentual da execução em relação à meta e receberá pontuação conforme o quadro II a seguir.

O quadro, no entanto, não se aplica aos casos em que o valor de referência (V0) não exista. Nestes casos, a nota do item será calculada da seguinte forma:

- para polaridade maior melhor = (resultado / meta) X 100;
- para polaridade menor melhor = $\{1 - [(resultado - meta) / meta]\} \times 100$

Para cada indicador a nota máxima atribuída, independente do resultado do cálculo de desempenho, será 100 e a nota mínima será 0.

Tabela 14. Cálculo de nota de a

% DE EXECUÇÃO EM RELAÇÃO À META	NOTA
≥ 100%	100
95,00 a 99,99%	80
9,00% até 94,99%	60
80,00% até 89,99%	40
< 80%	0

Fonte: SEPLAG MG

3. Cálculo de nota de cada produto

Os produtos, por sua vez, apresentam fórmula de cálculo da nota diferente daquela dos indicadores, levando em conta não apenas a realização total ou parcial do item, mas também se a entrega foi feita no prazo ou com atraso, conforme o quadro III a seguir.

Tabela 15. Cálculo da nota dos produtos

SITUAÇÃO DO PRODUTO	NOTA
Realizado em dia	100
Realizado com atraso	De 50 a 90 conforma tabela de apuração
Produto não realizado	0
Produto parcialmente realizado	De 0 a 50 de acordo com a deliberação do CAA

Fonte: SEPLAG MG

Produto Realizado em dia: Serão considerados realizados em dia os itens cuja apuração objetiva comprove a sua realização em data igual ou anterior à data pactuada e obedecendo os critérios de aceitação e as fontes de comprovação previamente estabelecidos.

Produto Realizado com atraso: As notas dos itens realizados com atraso serão calculadas a partir do Quadro IV a seguir, considerando o Produto Realizado quando for comprovada a sua realização seguindo os critérios de aceitação e as fontes previamente estabelecidas.

Tabela 16. Situação dos produtos

SITUAÇÃO DO PRODUTO	NOTA
Realizado em dia	100
Até 15 dias de atraso	90
De 15 a 30 dias de atraso	80
De 30 a 45 dias de atraso	70
De 45 a 60 dias de atraso	60
Acima de 60 dias de atraso	50

Fonte: SEPLAG MG

Produto parcialmente realizado: O item que tiver seu produto parcialmente executado recebe, a princípio, nota zero. Pode a Comissão de Acompanhamento e Avaliação, contudo, deliberar uma nota de 0 a 50 considerando a expressividade do que já foi realizado até o momento em relação à ação como um todo, desde que a justificativa de cumprimento parcial apresentada pelo acordado no Relatório Gerencial de Execução seja considerada plausível.

Produto ainda não realizado: O produto não realizado recebe nota zero.

4. Cálculo da nota de cada objeto de pactuação

As notas de cada um dos objetos de pactuação (Indicadores Finalísticos, Entregas Estratégicas e Qualidade do Gasto) são calculadas pela média ponderada das notas dos indicadores e produtos constantes em cada um deles, conforme fórmula geral a seguir:

Σ (nota de cada indicador/produto x peso respectivo)

Σ dos pesos

Os indicadores e produtos que eventualmente não possam ser avaliados e cuja apuração do desempenho dependa de outros órgãos e entidades públicas ou de fontes oficiais são desconsiderados da avaliação, subtraindo-se seu peso do somatório dos pesos que compõe o denominador da fórmula de cálculo da nota de cada objeto de pactuação, sem que haja redistribuição, portanto, do peso do item excluído, seja entre os demais componentes do objeto avaliado, seja entre os quadros objetos de pactuação.

5. Cálculo da nota final

A nota atribuída ao Acordo de Resultados será calculada pela média ponderada das notas dos objetos de pactuação:

Tabela 17. Cálculo da nota final

QUADRO DE OBJETOS DE PACTUAÇÃO	PESO (%)
Indicadores finalísticos	75
Entregas estratégicas	25
Qualidade do gasto	5
TOTAL	100

Fonte: SEPLAG MG

A fórmula de cálculo da nota final do Acordo de 1ª Etapa é a seguinte:

$$(F1 \times P1 + F2 \times P2 + \dots + F_n \times P_n) - (A \times 0,1)$$

Onde:

F1, F2, F_n = Nota de cada objeto de pactuação

P1, P2, P_n = Peso de cada objeto de pactuação

A = Número de ações não cumpridas pactuadas nas Reuniões de Comitê do Governador

Existe ainda uma diferenciação da nota entre as Secretarias considerando a característica da sua ação, por meio da criação de diferentes ponderações para a composição da Avaliação Institucional (1ª Etapa do AR). Dessa forma, algumas secretarias terão a nota ponderada para mais, e outras para menos.

A Avaliação de Desempenho Institucional dos Sistemas Operacionais é considerada satisfatória de duas formas: nota dos Sistemas Operacionais, órgãos ou entidades igual a cem por cento do total; ou nota dos Sistemas Operacionais, órgãos ou entidades igual ou superior a oitenta por cento do total, desde que atinjam as metas estabelecidas para os Indicadores Finalísticos. Os Sistemas Operacionais ainda sofrem diferenciação em suas Avaliações Institucionais, considerando a característica da sua ação, por meio da criação de diferentes ponderações para a composição do cálculo da nota da 1ª Etapa.

Cálculo da nota dos Acordos de 2ª Etapa

Ao final de cada período avaliativo, os indicadores ou produtos serão avaliados calculando-se o percentual de execução das metas previstas para cada um deles, em particular, conforme fórmula de cálculo de desempenho definida na descrição de cada item.

- Cálculo de nota de cada indicador
- O cálculo da nota dos indicadores da 2ª Etapa é o mesmo daqueles da 1ª Etapa, já descritos anteriormente.
- Cálculo de nota de cada produto

O cálculo dos produtos da 2ª Etapa, por sua vez, difere daquele da 1ª Etapa.

Ao final do ano, os produtos serão avaliados conforme critério de aceitação / cálculo de desempenho predefinido na descrição de cada um. Quando o produto não possuir critério de aceitação / cálculo de desempenho predefinido, esta seguirá a seguinte regra geral, conforme o quadro que segue:

Tabela 18. Situação da ação

SITUAÇÃO DA AÇÃO	NOTA
Realizada em dia	100
Até 30 dias de atraso	80
De 31 a 60 dias de atraso	70
De 61 a 90 dias de atraso	60
De 91 a 120 dias de atraso	50
Acima de 120 dias de atraso	0

Fonte: SEPLAG MG

No caso de realização parcial da ação, a nota variará entre 0 e 50 pontos, de acordo com deliberação da Comissão de Acompanhamento e Avaliação, considerando-se o grau de execução da ação e a justificativa apresentada pelos acordados.

Para cada produto, a nota máxima atribuída, independente do resultado do cálculo de desempenho, será 100 e a nota mínima será 0.

1. Cálculo da nota final de cada equipe

O desempenho de cada equipe será aferido segundo a fórmula a seguir:

$$\Sigma (\text{nota de cada indicador e/ou produto} \times \text{peso respectivo})$$

$$\Sigma \text{ dos pesos}$$

Quando alguma meta for desconsiderada, conforme deliberação da Comissão de Avaliação, seu peso deverá ser proporcionalmente redistribuído entre as outras metas. Para tanto, deve ser desconsiderado também o peso da meta desconsiderada.

As notas dos itens pactuados na 1ª Etapa e desdobrados na 2ª Etapa prevalecem em relação à segunda (devendo ser observada a avaliação da 1ª Etapa).

Observações ao Modelo

São notórias as sucessivas mudanças, ao longo do tempo, pelas quais passaram o Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade no Governo mineiro.

Atualmente, após diversas transformações, o Acordo de Resultados e sua relação aos demais instrumentos e mecanismos do Choque de Gestão originado em 2003 pode ser traduzido, de forma simplificada na figura a seguir.

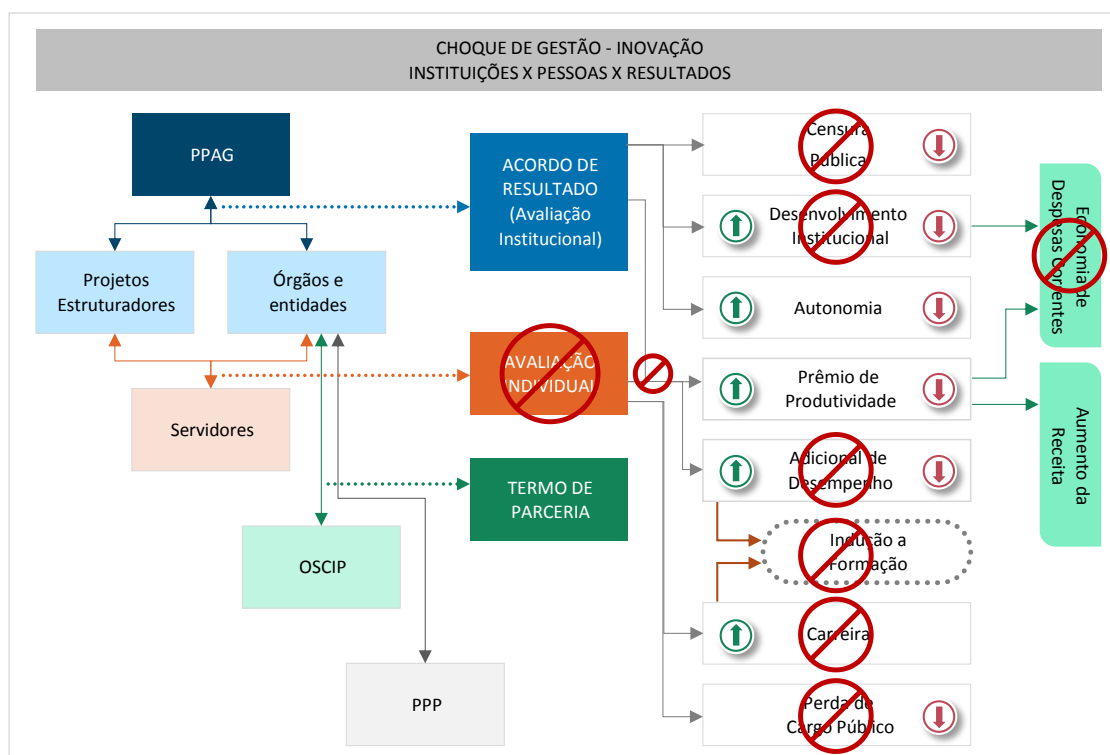


Figura 116. Transformações no acordo de resultados e sua relação com os instrumentos do Choque de Gestão

Fonte: Adaptado de CUNHA JUNIOR, 2004.

As mudanças pelas quais passaram esses instrumentos, aqui já apresentadas, explicam-se por alguns motivos:

- Mudança de um contexto fiscal negativo para um mais adequado;
- Aprendizado institucional – especialmente na mudança do ciclo 2003-2006 para o ciclo 2007-2010;
- Pressões interna corporativistas e ausência de patrocínio político para “bançar” o rigor e a seriedade do instrumento, especialmente no que diz respeito ao não priorizar a pactuação de resultados e indicadores realmente relevantes - de impacto de política pública, o que consequentemente gerou maiores facilidades para que um servidor fosse contemplado com o Prêmio por Produtividade;
- Desejo dos técnicos e políticos do governo mineiro de se manterem na vanguarda da inovação em gestão pública no Brasil, gerando complexidade excessiva, distorções e limitações no modelo.

De acordo com relatos de técnicos da Administração Pública estadual de Minas Gerais, as mudanças apontadas trouxeram algumas implicações negativas, destacando-se:

- Excesso de Indicadores pactuados (por exemplo, em um Acordo de Resultados da Secretaria de Fazenda, foram contabilizados 256 indicadores), transformando o Acordo de Resultados em um fim em si mesmo.
- Problemas de desdobramento dos Acordos de primeira para a segunda etapa, um dos principais motivos pelos quais foi criada a “Matriz de Aderência”, uma vez que embora não admitido pelo discurso oficial, percebeu-se haver baixa aderência entre os Acordos de 2ª etapa com os de 1ª etapa.
- Perda de Foco, uma vez que com a importância e excessiva complexidade atribuídas ao Acordo de Resultados, os órgãos e entidades passaram a direcionar esforços excessivos para cuidar do Acordo (envio de informações para as Comissões de Acompanhamento e Avaliação etc.), relegando a segundo plano, muita das vezes, sua agenda própria, das iniciativas setoriais não pactuadas e da rotina do dia a dia;
- Os acordos acabaram sendo focados apenas na Agenda Política - Administrativa, relegando o dia-a-dia, a atividade-fim, a segundo plano; pode-se observar isto com os pesos conferidos, onde, apenas 15% do peso dos Acordos de Resultados eram relacionados aos Resultados finalísticos, 40% à Execução dos Projetos Estruturadores, 35% Execução da Agenda Setorial do Choque de Gestão, e, 10% Racionalização do Gasto. O menos importante passou a ser atender, e bem, o cidadão (a partir de 2007).
- O Acordo se transformou em um instrumento voltado para o pagamento de Prêmio por Produtividade;
- O Prêmio por Produtividade passou a ser, na prática, percebido como um salário anual a mais nos rendimentos do servidor público estadual mineiro;
- Ao desvincular o Prêmio por Produtividade de metas desafiadoras a Avaliação de Desempenho Individual, o Acordo de Resultados teve reduzida a sua capacidade de induzir comportamento, no sentido de ampliar os esforços dos servidores para o alcance metas crescentes e desafiadoras e de buscar seu aprimoramento contínuo para o aumento de sua produtividade – neste último caso, o aprimoramento por meio de cursos tornou-se um meio apenas para progredir nas carreiras e não para aprimorar desempenho.

Um dos primeiros instrumentos a serem deturpados no modelo foi o de Avaliação de Desempenho Individual, pois, no primeiro ciclo, de 1º de julho de 2004 a 30 de junho de 2005, trouxe como resultado que mais de 90% dos servidores público mineiros tinham *performance* superior a 90%, o que sugere falhas no sistema de avaliação ou então no processo de definição de metas. E o dispositivo do marco legal que visava coibir esta situação foi revogado. Acarretando na prática a distorção dos instrumentos com que se relacionava, Adicional de Desempenho, Carreira e Perda do Cargo Público por insuficiência de desempenho, e, em menor, grau, no Prêmio por Produtividade.

Outro instrumento que foi suprimido foi a censura pública do dirigente que não alcançava os resultados (e não dispunha de justificativa externa para o ocorrido).

Por fim, merece destaque a substituição do dispositivo que conferia prêmio por produtividade com base na economias com despesas correntes, por outro com base em percentual da receita corrente líquida. As duas modalidades poderiam coexistir, mantendo uma possibilidade de apoio ao ajuste fiscal do Estado.

O que a experiência mineira nos ensina é que modelos podem ser ajustados ao longo do tempo, mas deve-se atentar para que a sua essência e finalidade precípuas não sejam desvirtuadas. Para isso, é essencial compreender que os instrumentos Acordo de Resultados e bonificação por resultados são meios para se alcançar um fim (resultados institucionais de alta relevância) e não um fim em si mesmo.

Além disso, é importante ter clareza de que esses dois mecanismos devem operar alinhados e coordenados a outros instrumentos e mecanismos gerenciais e deve-se analisar cuidadosamente os efeitos positivos e negativos que o ajuste em um pode causar no outro, sob pena de o conjunto perder coesão e coerência e, assim, tornar-se frágil.

Por fim, é fundamental patrocínio político, firmeza de propósito e orientação estratégica clara para que esses mecanismos e instrumentos de gestão perdurem ao longo do tempo sem se distanciar de seu verdadeiro propósito, a despeito das pressões internas do corpo funcional e da tentação de inovar por inovar.

Cabe, por fim, mais uma observação geral quanto ao instrumento financeiro de indução do resultado. O modelo de Prêmio por Produtividade, não incorporável à remuneração dos servidores ativos e inativos, bem como pensões, se apresenta como mais adequado à Gestão por Resultado, com vantagens significativas ao que decorre de utilização de Gratificações, que com o tempo tendem a perder a eficiência, quando da sua incorporação, e acarretam impacto no tesouro público.

4.2.2. Casos de incentivos não-financeiros

- *Aprendizagem especializada – Governo Estadual de Goiás*

A adoção da seleção com base na meritocracia contribuiu para a busca da profissionalização. Os servidores que almejavam cargos de gerência, no Governo do Estado, passaram a ser submetidos a processos seletivos que tinham como etapas: (1) avaliação curricular (2) prova objetiva e (3) entrevista. A meritocracia também foi utilizada para selecionar os servidores que seriam contemplados com as iniciativas ligadas à capacitação e aprendizagem.

No ano de 2013, a Secretaria de Planejamento e Gestão de Goiás desenvolveu o programa de capacitação dos servidores. Dentre as principais ofertas, merecem destaque os cursos de pós-graduação em planejamento estratégico, gestão de pessoas, formação de gerentes e qualidade e processos. Foram ofertadas 160 vagas e os servidores eram submetidos às etapas, de caráter eliminatório, a saber: prova objetiva, exposição dos motivos, análise curricular e entrevista.

Outras parcerias de grande relevância foram firmadas à época, a saber: Fundação Dom Cabral, Insead e Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal/ONU).

- *Aprendizagem especializada – Governo Estadual de Minas Gerais*

O Programa de Desenvolvimento (PDG) de Minas Gerais consistiu em um curso desenvolvido em parceria com a Fundação Dom Cabral (FDC), com o objetivo de elevar a efetividade gerencial dos gestores públicos, mediante o desenvolvimento de comportamento, conhecimentos, habilidades e atitudes concernentes às seis competências: orientação para resultados, visão sistêmica, compartilhamento de informações e de conhecimentos, liderança de equipes, gestão de pessoas e capacidade inovadora. O programa teve duração de 112 horas, que foram divididas em quatro módulos: (I) liderança de equipes; (ii) orientação para resultados e visão sistêmica; (iii) compartilhamento de informações e de conhecimentos e capacidade inovadora; e (iv) gestão de pessoas. Para entender melhor o funcionamento do PDG, pode-se dividir este componente em três macro-processos:

- i. Planejamento do PDG – Processo realizado juntamente com a FDC, em que são definidos conteúdos, questões logísticas e regras para participação no curso. Vale destacar a importância de regras bem elaboradas para a efetiva presença dos gerentes no curso.
- ii. Implementação do PDG – Realização de um curso com turma piloto, de modo a ter conteúdo mais customizado e condensado, que permita um pré-teste do que foi elaborado no planejamento.
- iii. Avaliação do PDG – Realiza-se uma avaliação de satisfação dos alunos, bem como uma auto-avaliação acerca das competências mapeadas para o gestor público estadual do Governo do Estado.

- *Autonomia de ação e flexibilidades gerenciais, financeiras e orçamentárias – Governo Estadual de Minas Gerais*

Durante o ciclo de governo 2003-2006, foi prevista a concessão de autonomias gerenciais, orçamentárias e financeiras para os órgãos e entidades que pactuassem os Acordos de Resultados, dentre as quais se destacam:

- Abertura de créditos suplementares em custeio e capital, mediante cancelamentos até o limite de 10% (o previsto na LDO-LOA é 7% para o geral);
- Alteração do quantitativo e da distribuição de cargos comissionados e de funções gratificadas, sem aumento de despesa;
- Aprovação ou readequação de estruturas ou estatuto do acordo;
- Reversão de, no mínimo, 50% da receita diretamente arrecadada que superar o efetivamente realizado no exercício de 2003;
- Duplicação do valor-limite de dispensa de licitação (o mesmo das Agências Executivas);
- Modalidade de licitação de consulta (similar aos das Agências Reguladoras Federais);
- Além de diversas outras flexibilidades em relação à gestão de recursos logísticos, benefícios indiretos, estagiários etc.

No caso dos Acordos de Resultados Horizontais (celebrados com os Gerentes de Projetos Estruturadores), era permitido pactuar indicadores, atividades, projetos-programas ou um *mix* destes. O conjunto de autonomias dos projetos estruturadores era menor e referia-se, inclusive, à “modalidade de licitação consulta” e ao “limite dobrado de dispensa de licitação”. Aos acordados que não alcançassem os resultados pactuados, incidiam, também, a censura pública.

- *Premiação e divulgação de bons resultados – Governo Federal*

O Prêmio Nacional da Gestão Pública (PQGF) tem como finalidade reconhecer e premiar as organizações públicas que comprovem alta qualidade do seu sistema de gestão, com elevado desempenho institucional. O propósito do prêmio é contribuir para a transformação da gestão pública estimulando, pelo reconhecimento, as organizações públicas a buscarem a excelência em gestão.

- *Premiação e divulgação de bons resultados – Governo Estadual de São Paulo*

O Prêmio Mário Covas objetiva reconhecer ações inovadoras que introduzam ou aprimorem uma prática de modo a gerar melhorias nos processos organizacionais, na prestação de serviços públicos ou em uma política pública. Também são objetivos do Prêmio Mario Covas o reconhecimento e a valorização dos servidores públicos estaduais e municipais, a geração de conhecimento para a instituição em que os premiados estão inseridos, bem como a disseminação das práticas e conhecimentos para outros órgãos, por meio da troca de experiências. Com isso, o Prêmio espera contribuir para o aprimoramento da administração pública paulista.

- *Premiação e divulgação de bons resultados – Governo Estadual da Bahia*

O prêmio FLEM - Ideias Inovadoras para a Administração Pública tem como objetivos principais reconhecer e premiar os melhores trabalhos que possam ser implementados, contribuindo para a modernização da Administração Pública Estadual, estimular a criatividade e a aplicação de ideias inovadoras, incentivar a produção de ideias para a melhoria dos serviços e da gestão pública, contribuindo para o aumento da eficácia, eficiência e efetividade e formar um banco de ideias inovadoras que possam ser implementadas.

- *Premiação e divulgação de bons resultados – Governo Federal*

O Concurso Inovação na Gestão Pública Federal é promovido anualmente, desde 1996, pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), em parceria com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A premiação valoriza as equipes de servidores públicos que, comprometidos com o alcance de melhores resultados, dedicam-se a repensar atividades cotidianas por meio de pequenas ou grandes inovações que gerem melhoria na gestão das organizações e políticas públicas, contribuam para o aumento da qualidade dos serviços prestados à população e tornem mais eficientes as respostas do Estado diante das demandas da sociedade. Um exemplo de projeto que mereceu destaque foi o “*Veículo de Diagnóstico de Rodovias*” que permitiu otimizar o método de avaliação das condições dos pavimentos rodoviários no país, ao realizar os três levantamentos (Vídeo, IRI e LVC) em um único veículo, adquirindo assim a sincronização dos dados com alta qualidade, em um período de tempo menor e com redução dos custos em mais de 50%.

4.3. PRINCIPAIS ASPECTOS IDENTIFICADOS NOS CASOS ANALISADOS

Critério de avaliação	São Paulo	Rio de Janeiro	Mina Gerais
Processo de institucionalização	Modelo implantado em 2006 por meio da promulgação de leis específicas em 11 secretarias e 23 autarquias.	Inicialmente instituído em 2009 na área de educação, foi ampliado para toda administração direta através de acordos de resultados e, posteriormente, através de lei municipal que regula o sistema de gestão de alto desempenho.	Modelo implementado em 2003 por meio de lei estadual e regulamentada por decreto. Em 2011, 378 mil servidores receberam o bônus, representando todas as secretarias e órgãos vinculados do poder executivo estadual, totalizando um investimento de R\$ 389,4 milhões.
Alinhamento estratégico	Baixa aderência entre o planejamento de médio e longo prazo e os indicadores propostos para fins de bonificação.	Alinhamento pleno entre as metas no nível tático em cada área de resultado com o plano estratégico de longo prazo e a carteira de projetos estratégicos.	Alinhamento pleno entre os Acordos de Resultados de 1ª etapa, o PMDI e a carteira de projetos estratégicos. Já no desdobramento dos Acordos de 2ª etapa no nível das equipes, parte da aderência foi sendo perdida ao longo dos anos.
Grau de centralização	Os indicadores globais e institucionais, seus critérios de apuração, avaliação e respectivas linha de base e metas são propostos pelo dirigente máximo de cada órgão. A definição final, entretanto, cabe a uma comissão intersecretorial constituída em decreto, que conta com a participação das Secretarias da Casa Civil, Fazenda, Planejamento e Gestão Pública.	Cada secretaria, fundação, empresa ou autarquia é responsável por detalhar com precisão suas metas para então assinar um plano de ação e acordo de resultados.	A proposta inicial do Acordo de Resultados é construída por cada Secretaria, cabendo à SE-PLAG a avaliação de aderência com as diretrizes estratégicas. A avaliação do desempenho é conduzida por comissões de acompanhamento e avaliação, constituídas por representantes da SE-PLAG, da respectiva setorial, dos intervenientes (quando houver) e dos servidores.
Abrangência (sistema coletivo no nível das equipes versus individual)	A avaliação de resultados é baseada em indicadores que devem refletir o desempenho institucional de cada unidade administrativa. Para receber a premiação, o índice de dias de efetivo exercício deve ser de pelo menos dois terços do período avaliativo.	O cálculo da bonificação se dá no nível das equipes. Para receber a premiação, todo servidor deverá ter trabalhado pelo menos ¾ do ano nos órgãos que cumpriram as metas.	O cálculo da bonificação se dá no nível das equipes, com peso de 70% para os Acordos de 1ª etapa e de 30% para os Acordos de 2ª etapa. A nota obtida pelo servidor na avaliação de desempenho individual passou, a partir de 2007, a não ter relação com o valor recebido na premiação por produtividade - apenas para fins de progressão e promoção na carreira.

Critério de avaliação	São Paulo	Rio de Janeiro	Mina Gerais
Clareza, objetividade e simplicidade do processo de avaliação de desempenho	As leis complementares que instituem o modelo de bonificação estabelecem uma sistemática de apuração do desempenho relativamente simples. O índice agregado de cumprimento de metas é calculado a partir da média ponderada dos índices de cumprimento de metas de cada indicador individualmente. Entretanto, foi constatada indefinição de critérios, procedimentos e fluxos, além de imprecisão de conceitos e divergências entre as leis complementares que instituíram a bonificação nas diferentes secretarias e autarquias.	Modelo simples e de fácil entendimento. Os acordos de resultados são avaliados através de notas. Estas notas variam de 2 a 10. A partir de 2014 a Prefeitura do Rio criou as categorias estrela, ouro e prata. As metas estrela e ouro estão vinculadas ao Plano Estratégico, enquanto que as metas prata são ligadas às rotinas de cada secretaria.	A sistemática de apuração de notas e cálculo de desempenho tornou-se demasiadamente complexa, principalmente a partir de 2011. Foram incorporados muitos objetos de pactuação nos Acordos de Resultados, com distintos pesos, tornando a sistemática excessivamente complexa. Os objetos e seus respectivos pesos eram: Indicadores Finalísticos, 40%; Portfólio Estratégico, 35%; Caderno de Gestão Integrada e Eficiente, composto por Agenda Regional, Ações de Melhoria Institucional e Ações Intersetoriais, 15%; e Indicadores de Qualidade do Gasto, 10%.
Processo de definição de metas	Foi verificada tendência de se propor indicadores com pouco conteúdo estratégico, além de metas de fácil alcance. Além disso, foram identificados casos em que, para se garantir o alcance das metas, foram escolhidos somente indicadores das unidades mais eficientes e/ou introduzidos coeficientes de ajuste nas metodologias de apuração que levam à meta proposta.	Em 2014, 57% das notas atribuídas aos indicadores situaram-se entre 9 e 10 e 43% entre 7 e 8. Deste modo, a média global de desempenho da Prefeitura foi de 81,5%, representando, portanto, <i>mix</i> equilibrado de metas desafiadoras e ao mesmo tempo factíveis.	Em 2011, foram avaliadas mais de 2.500 metas, com um desempenho médio entre as equipes avaliadas de 81,1%, representando, portanto, <i>mix</i> equilibrado de metas desafiadoras e ao mesmo tempo factíveis.
Montante dos pagamentos por desempenho	O valor do bônus é de até 20% do somatório da retribuição mensal líquida do servidor no período de avaliação (correspondendo a um limite de 2,4 salários por ano). Os servidores cujo índice de cumprimento de metas tenha sido superior às metas definidas poderão receber um adicional de até 20% do valor da bonificação, ou seja, um total de 2,88 salários por ano.	O valor do bônus anual é de até dois salários. O bônus é composto por uma parte fixa (todos os servidores recebem) e uma parte variável distribuída pelo Secretário/Presidente (dependendo do órgão) segundo critérios meritórios.	O Prêmio por Produtividade é limitado a um salário por ano. O pagamento do adicional de desempenho pode atingir até 70% do vencimento básico dos servidores, o equivalente a até 1% (depois alterada para 1,5%) da receita corrente líquida.

Figura 117. Principais aspectos identificados nos casos analisados

Fonte: Macroplan, Prospectiva, Estratégia & Gestão.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, F. L. & MORELLI, G. & GUIMARÃES, T.B. – “Caminhos para Aperfeiçoar a Gestão Pública Brasileira: Lições Recentes e uma Agenda Futura”. In: GIAMBIAGI, F. & PORTO, C. (org.) – “2022 - Propostas para um Brasil Melhor no Ano do Centenário”. Elsevier/Campus, Rio de Janeiro, 2011.

ABRUCIO, F.L. – “O impacto do modelo gerencial na Administração Pública”. Cadernos ENAP, Brasília, 1997.

ADVISORY GROUP – “Ahead of the Game: Blueprint for the reform of Australian government administration”, march 2010.

ADVISORY GROUP REPORT – “Better Public Service”. New Zealand Government, nov/2011.

AMORIM, R. et al. “Reestruturação do Portal da Transparência do Governo do Estado do Espírito Santo”. Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2014, Brasília.

ANAO – “Public Sector Governance: Strengthening Performance through Good Governance”. Better Practice Guide, june 2014.

ANDRADE, N. H. S. et al. “A introdução dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental na administração pública brasileira: análise comparativa da carreira nas esferas estadual e federal”. Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2011, Brasília.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. ALESSANDRO, M. & LAFUENTE, M. & SANTISO, C. - Governing to deliver: reinventing the center of government in Latin America and the Caribbean; 2014. Disponível em: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6674/Governing-to-Deliver-Reinventing-the-Center-of-Government-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf?sequence=1>

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. GARCÍA LÓPEZ, R. e GARCÍA MORENO, M. - Gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe; 2010. Disponível em <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37544979>

BANCO MUNDIAL. LAGUNA, M. I. D. - Chile’s Monitoring and Evaluation System; 2014. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/11059/643780BRI0Chil00Box0361535B0PUBLIC0.pdf?sequence=1>

BANCO MUNDIAL. Driving Performance through Center of Government Delivery Units, 2010. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVANTICORR/Resources/3035863-1285601351606/NovemberGetNote.pdf>

BANCO MUNDIAL - Enhancing Performance in Brazil’s Health Sector: Lessons From Innovations in the State of São Paulo and the City of Curitiba; 2006. Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2006/12/28/000020953_20061228102321/Rendared/PDF/356910BR.pdf

BANCO MUNDIAL. LAHEY, R. - The Canadian M&E System: Lessons Learned from 30 Years of Development; 2010. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/INTEVACAPDEV/Resources/ecd_wp_23.pdf

BARBOSA, N. B. & ELIAS, P. E. M. – As organizações sociais de saúde como forma de gestão público/privado. *Ciência Saúde Coletiva*, vol. 15, nº 5. Rio de Janeiro, agosto, 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232010000500023&script=sci_arttext

BOGOTA COMO VAMOS – Informe de Calidad de Vida de Bogotá; 2014. Disponível em: <http://www.bogotacomovamos.org/documentos/informe-de-calidad-de-vida-2014-3/>

BOGOTÁ CÓMO VAMOS. – Evaluación de los Cambios de Calidad de Vida en Bogotá, Colombia desde la Sociedad Civil. Disponível em: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/33515/BogotaComoVamos.pdf>

BUDD, L. - Post-bureaucracy and Reanimating Public Governance: A discourse and practice of continuity? - *International Journal of Public Sector Management* Vol. 20 No. 6, 2007.

CHIAVENATO, I – Teoria Geral da Administração 2, cap. 13 (Teoria da Burocracia). MAKRON Books, São Paulo, 1993.

CNP - Planeación Participativa. Estrategia de Paz; 1999

CONSAD. CAMMAROTA, F. C. & SANTOS, T. S. & VIEIRA, A. & VENÂNCIO, C. - Gestão Econômico-Financeira e Flexibilidades Contratuais das Unidades de Saúde Gerenciadas Por Organizações Sociais No Estado De São Paulo; 2013. Disponível em: <http://consadnacional.org.br/wp-content/uploads/2013/05/049-GEST%C3%83O-ECON%C3%94MICO-FINANCEIRA-E-FLEXIBILIDADES-CONTRATUAIS-DAS-UNIDADES-DE-SA%C3%9ADE-GERENCIADAS-POR-ORGANIZA%C3%87%C3%95ES-SOCIAIS-NO-ESTADO-DE-S%C3%83O-PAULO.pdf>

CONSAD. REIS, A. A. & SETTE, F. A. F. & PEREIRA L. C. & VASCONCELOS, T. M. - A metodologia de elaboração do planejamento plurianual em Minas Gerais: uma possibilidade de aprimoramento metodológico conciliado à ampliação da participação popular; 2013. Disponível em: http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/bitstream/123456789/832/1/C6_TP_A%20METODOLOGIA%20DE%20ELABORA%C3%87%C3%83O.pdf

CONSAD. SOUZA, E. M. & ALMEIDA, G.R. - Avanços e Perspectivas do Modelo de Organização Social de Saúde no Estado de São Paulo. Disponível em: http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_18/avancos_e_perspectivas_do_modelo_de_organizacao_social_de_saude.pdf

CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN. PINEDA, C. F. & MORENO, G. C. & MARTÍNEZ, C. C. - Planeación Participativa: Estrategia de Paz. Disponível em: <https://www.cnp.gov.co/Documents/Planeacion%20Participativa%2c%20Estrategia%20de%20Paz.pdf>

CUNHA JUNIOR, L. A. P. “Concepção dos Projetos Estruturadores do Governo de MG e o Gerenciamento do Choque de Gestão”, palestra preferida no Curso Altos Estudos patrocinado pela Banco de

Desenvolvimento de Minas Gerais em conjunto com a Fundação João Pinheiro, em novembro de 2004, Belo Horizonte/MG.

Decreto Nº 13.568 De 13 De Maio De 2009, Disponível em: <http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=996761>

Decreto Nº 35.178, Disponível em: http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/41154Dec%2035178_2012.pdf

Decreto nº 57.780, de 10/02/2012 - Institui no âmbito das Secretarias de Estado, Procuradoria Geral do Estado e Autarquias a Avaliação de Desempenho Individual aos servidores integrantes das classes abrangidas pela Lei Complementar nº 1.080, de 2008, e dá ... "

DIPRES - Cumplimiento Del Programa De Mejoramiento De La Gestión Año 2013; 2013. Disponível em: http://www.dipres.gob.cl/595/articles-119613_doc_pdf.pdf;

DIPRES - Formulario Indicadores de Desempeño Año 2015; 2015. Disponível em: http://www.dipres.gob.cl/574/articles-130360_doc_pdf.pdf

DIPRES. MESA, A. A. & HERRERA, H. B. - Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Con-trol de Gestión del Gobierno Central, 2010. Disponível em: http://www.dipres.gob.cl/572/articles-60578_doc_pdf.pdf

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN - Visión Colombia II Centenario 2019: Propuesta para Discusión; 2005. Disponível em: http://www.colombiaaprende.edu.co/html/mediateca/1607/articles-99889_archivo.pdf Acessado em 17/01/2016.

DRUMOND, A. M. & SILVEIRA, S.F.R. – Predominância ou Coexistência? Modelos de Administração Pública na Política Nacional de Habitação. Revista de Administração Pública, v. 48, nº1, Rio de Janeiro, jan/fev, 2014.

EFFICIENCE UNIT – Joined-Up Government. Central Government Offices. Hong Kong, april, 2009.

EL PAÍS: Bogotá Cómo Vamos: cuando la ciudadanía evalúa al poder público. Disponível em: <http://blogs.elpais.com/seres-urbanos/2015/01/bogota-como-vamos-cuando-la-ciudadania-evalua-al-poder-publico.html>; Acessado em Janeiro/2016

EPPEL, E. – Collaborative Governance: Framing New Zealand Practice. Institute for Governance and Policy Studies. Welllington, NZ, abril/2013.

EPPEL, E. et alii - Better Connected Services for Kiwis. Institute of Policy Studies, School of Government, Victoria University of Wellington, july/2008.

FARIA, L. J. – Nova Gestão Pública. XXXIII Encontro ANPAD, São Paulo, 2009.

FIMREITE, A. L. et alii – Joined Up Government: reform, challenges, experiences and accountability relations. Uni Rokkan Centre, Oslo, 2012

GARZÓN, C.A. - La Planeación Participativa em Colombia, um processo de avances em lo institucional, pero de frustraciones em su aplicación; 2010. Disponível em: http://temporal.ucp.edu.co/desarrollohumanoy paz/old/modulos/encuentrosinternacionales/eventograncolombiano/Mesa_4_Planeacion/Planeacion_participativa_en_Colombia.pdf.

GIAMBIAGI, F. & PORTO, C. (org.) – 2022 Propostas para um Brasil Melhor no Ano do Bicentenário. Elsevier/Campus, Rio de Janeiro, 2011.

GOVERNO DE MINAS GERAIS. Agenda de Melhorias: Caminhos para Inovar na Gestão Pública – Sistema de Entrega de Resultados de Minas Gerais; 2010

GOVERNO DE MINAS GERAIS - SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2003-2020. Disponível em: http://www.planejamento.mg.gov.br/imagens/documentos/pmdi/pmdi_2003_2020.pdf

GOVERNO DE MINAS GERAIS - SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2007-2023. Disponível em: http://www.planejamento.mg.gov.br/imagens/documentos/pmdi/pmdi_2007-2023.pdf

GOVERNO DO REINO UNIDO. The PSA Reliability Target Delivery Plan; 2005. Disponível em: <http://assets.highways.gov.uk/specialist-information/guidance-and-best-practice-forward-planning-guidance/ThePSAReliabilityTargetDeliveryPlan.pdf>

HALLIGAN, J. & BUICK, J. & O'FLYNN, J. – “Experiments with joined- up, horizontal and whole- of-government in Anglophone countries”. In: MASSEY, A. (ed.) - International Handbook on Civil Service Systems. Edward Elgar Publishing INC, 2011.

HILL, C. J. & LYNN JR. L.E. - Is Hierarchical Governance in Decline? Evidence from Empirical Research. Journal of Public Administration Research and Theory Advance. Access published December 16, 2004

HM GOVERNMENT – The Civil Service Reform Plan; 2014. Disponível em: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/305148/Civil-Service-Reform-Plan-final.pdf

HM TREASURY. Spending Review 2004. Disponível em: https://books.google.com.br/books?id=z0j9OYuZWpIC&pg=PA7&lpg=PA7&dq=OVERVIEW:+STABILITY,+SECURITY+AND+OPPORTUNITY+FOR+ALL&source=bl&ots=pveDss-ftZI&sig=yuY8stc9Lfi_4b1h99g6fc0T6pE&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKEwibzZ-kxMXKAhWBlx4KHS1qAXUQ6AEIHDA#v=onepage&q=OVERVIEW%3A%20STABILITY%2C%20SECURITY%20AND%20OPPORTUNITY%20FOR%20ALL&f=false

INSTITUTE FOR GOVERNMENT. Civil Service Reform in the Real World: Patterns of success in UK civil service reform, 2014. Disponível em: <http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/260314%20CSRW%20-%20final.pdf>

INSTITUTO PUBLIX, BDMG E GOVERNO DE MINAS - Do Choque de Gestão à Gestão para a Cidadania - 10 Anos de Desenvolvimento em Minas Gerais; 2013. Disponível em: http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/Livro_de_Minas_VF.pdf

IPECE. HOLANDA, M. C. - A prática de uma Gestão Pública por Resultados; 2006. Disponível em: http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/Ceara_GpR.pdf

KIRKBUSCH, I. & GLEICHER, D. - Governance for Health in the 21st Century". WHO/Regional Office for Europe; 2012

KOPPENJAN, J. & KLIJN, E-H – Managing Uncertainties in Networks: A network approach to problem solving and decision making. Routledge. London, 2004.

Lei nº 15.032, de 20 de janeiro de 2004. Estabelece o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI - e dá outras providências. Disponível em: http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=15032&comp=&ano=2004&aba=js_textoAtualizado; Acesso em: 01/11/2013.

Lei Complementar Nº 846, De 04 De Junho De 1998. Disponível em: <http://tc-legis2.bvs.br/leisref/public/showAct.php?id=3433&word=%27>

Lei Complementar nº 1.245, de 27/06/2014 - Institui a Bonificação por resultados - BR aos integrantes das Polícias Civil, Técnico-Científica e Militar, e dá providências correlatas.

Lei Complementar nº 1.219, de 21/11/2013 - Dispõe sobre a reclassificação dos vencimentos dos integrantes do subquadro de cargos de apoio da Defensoria Pública do Estado, regidos pela Lei Complementar n. 1.050, de 2008, institui a Bonificação por Resultados - BR, ...

Lei Complementar nº 1.121, de 30/06/2010 - Institui Bonificação por Resultados - BR, no âmbito do Departamento de Estradas de Rodagem - DER, e dá providências correlatas.

Lei Complementar nº 1.104, de 17/03/2010 - Institui a Gratificação pelo Desempenho e Apoio à Atividade Médico- Pericial - GDAMP e a Bonificação por Resultados - BR, no âmbito da Secretaria de Gestão Pública, cria e extingue os cargos que especifica, e dá providên ...

Lei Complementar nº 1.087, de 03/04/2009 - Altera a Lei Complementar n. 1.086, de 2009, que instituiu Bonificação por Resultados - BR, no âmbito do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza - CEETEPS.

Lei Complementar nº 1.086, de 18/02/2009 - Institui Bonificação por Resultados - BR, no âmbito do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza - CEETEPS.

Lei Complementar nº 1.079, de 17/12/2008 - Institui Bonificação por Resultados - BR, no âmbito da Secretaria da Fazenda, da Secretaria de Economia e Planejamento e das autarquias vinculadas.

Lei Complementar nº 1.078, de 17/12/2008 - Institui Bonificação por Resultados - BR, no âmbito da Secretaria da Educação.

Lei Complementar nº 1.158, de 02/12/2011 - Dispõe sobre a reclassificação dos vencimentos e salários dos servidores integrantes das classes regidas pela Lei Complementar n. 1.080, de 2008, institui o Prêmio de desempenho individual - PDI, e dá providências correl ...

- LING, T. – Delivering Joined-Up Government in the UK: Dimensions, issues and problems. Public Administration, vol. 80, nº 4, 2002;
- MACROPLAN - PROSPECTIVA, ESTRATÉGIA & GESTÃO. Avaliação da Gestão Orientada para Resultados no Governo do Estado de Minas Gerais; 2009
- MACROPLAN - PROSPECTIVA, ESTRATÉGIA & GESTÃO - Do choque de Gestão ao Estado para Resultados: Os Marcos Referenciais do Planejamento Estratégico do Governo de Minas Gerais
- MACROPLAN - PROSPECTIVA, ESTRATÉGIA & GESTÃO. PBH Diretrizes conceituais para o PPAG; 2009
- MACROPLAN - PROSPECTIVA, ESTRATÉGIA & GESTÃO. Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025; 2006
- MACROPLAN - PROSPECTIVA, ESTRATÉGIA & GESTÃO – Plano Estratégico de Belo Horizonte 2030. Disponível em: https://bhmetasresultados.pbh.gov.br/sites/all/themes/metaspdf/planejamento_2030.pdf
- MARE - Plano Diretor de Reforma do Estado, 1995.
- MARINI, C. & MARTINS, H. F. - Todos por Pernambuco em tempos de governança: conquistas e desafios; 2014. Disponível em: http://media.wix.com/ugd/a0286c_5ea6ce8990604961b66c6e4e3e936f9e.pdf
- MASSEY, A. (ed.) - International Handbook on Civil Service Systems. Edward Elgar Publishing INC, 2011.
- MATIAS-PEREIRA, J. – Governança no Setor Público, Atlas, 2010.
- McQUEEN, D. V. et alii. (ed.) - Intersectoral Governance for Health in All Policies: Structures, actions and experiences. WHO/IUHPE/OEHSP, 2012
- MEULEMAN, L. – Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets. Physic-Verlag, Heidelberg, 2008
- MINTZBERG, H. – Ascensão e Queda do Planejamento Estratégico. Bookman, Porto Alegre, 2004.
- MINTZBERG, H. – Mintzberg on Management: Inside our strange world of organizations. The Free Press, New York, 1989.
- MORENO, M.; López, R., 2011 – Gestión para resultados em el desarrollo em gobiernos subnacionales. BID.
- NEW ZEALAND GOVERNMENT - Better Public Service. Advisory Group Report, nov/2011, p. 19/20.
- NEW ZEALAND GOVERNMENT - Delivering Better Public Services: Reducing long-term welfare dependence – Result Action Plan, 2012. Disponível em: <http://www.ssc.govt.nz/bps-results-for-nz>
- O'FLYNN, J. & BLACKMAN, D. & HALLIGAN, J. (ed.) – Crossing Boundaries in Public Management and Policy: International experience. Routledge, London, 2014

OCDE. JACKSON, P. - Value for money and international development: Deconstructing myths to promote a more constructive discussion; 2012

OCDE. McCormack, L. - Performance Budgeting in Canada; 2007. Disponível em: <http://www.oecd.org/canada/43411424.pdf>

OCDE. NOMAN, Z. - Experiences in Utilizing Performance Information in Budget & Management Processes: The UK Government's use of Performance Information in Management and Budgeting and the Public Service Agreement Framework; 2006

OCDE. NOMAN, Z. - The UK Government's use of Performance Information in Management and Budgeting and the Public Service Agreement Framework; 2006. Disponível em: www.oecd.org/gov/budgeting/37505392.doc.

OCDE - Reviews of Human Resource Management in Government; 2010; Disponível em: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-reviews-of-human-resource-management-in-government-brazil-2010_9789264082229-en#page268

OLSEN, J. P. – Maybe it is time to Rediscover Bureaucracy? Centre for European Studies. University of Oslo. Working Paper No.10, march 2005.

OLSEN, J. P. – The Ups and Downs of Bureaucratic Organization. Centre for European Studies. University of Oslo. Working Paper nº 14 september 2007

PAHO – Health in All Policies: Experiences of the Americas. The 8th Global Conference on Health Promotion, Helsinki, jun/2013

POLLITT, C. & VAN THIEL, S. & HOMBURG, V. (ed.) – New Public Management in Europe: Adaptation and alternatives. New York, Palgrave and McMillan, 2007.

PORTA, R. H. & SANTOS, T. P. & PALM, L. - Gestão por Resultados no Governo do Estado de São Paulo: avanços e gargalos no desenvolvimento das iniciativas. In: VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, 26 a 28 de maio de 2015, Brasília-DF.

PRADO, M.D. – Modelos de Administração Pública e o Rent Seeking. Disponível em: www.ambitojuridico.com.br – acessado em jan/2016.

PRATS i CATALÀ, J. - De la burocracia al management, del management a la governanza. — Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública; 2005.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO - Gestão de Alto Desempenho; 2012. Disponível em: <http://www.conselhodacidade.com/v3/pdf/RioGestaoAltoDesempenho.pdf>

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO - Plano Estratégico 2013 - 2016. Disponível em: http://www.conselhodacidade.com/v3/pdf/planejamento_estrategico_13-16.pdf

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – Plano Diretor: Reforma do aparelho do Estado. Brasília, dezembro/1995.

PUBLIC HEALTH AGENCY CANADA – Crossing Sectors: Experiences in intersectoral action, public policy and health.

RAMIÓ, C. & SALVADOR, M. – Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina. Fundación CIDOB, Barcelona, 2005.

REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS. Sano, H. & Abrucio, F. L. - Promessas e resultados da nova gestão pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo; 2008. Disponível em: http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S0034-75902008000300007.pdf

REZENDE, F.C. – Clinton e a reinvenção do governo federal: o National Performance Review. RSP, ano 49, nº1, jan-mar 1998.

RUDOLF, L. et al. – Health in All Policies: A guide for State and Local Government, 2013; e ARACY – Power and Collaboration, 2013.

RYAN, B. et alii – Managing for Joined Outcomes: Connecting up the horizontal and the vertical. Policy Quarterly, set/2008.

SCL ECONOMETRICS - Evaluación de Impacto de los Programas de Alimentación de la JUNAEB, del Ministerio de Educación; 2013. Disponível em: <http://www.senado.cl/site/presupuesto/2013/cumplimiento/Articulado%202013/ORD.N%C2%B0%201943%20EI%20Prog.%20Alimentos%20JUNAEB/02%20Informe%20Final.pdf>

SERRA, A. – Modelo Aberto de Gestão para Resultados no Setor Público. BID/CLAD/SEARH-RN, Natal, 2008.

STATE SERVICE AUTHORITY – Joined up Government of National and International Experiences. State Government of Victoria, Melbourne, 2007

STATE SERVICE AUTHORITY – Joined-up Government: a review of national and international experiences. State Government of Victoria. Melbourne, 2007;

STATE SERVICE AUTHORITY – Victorian Approaches to Joined up Government. State Government Victoria, 2007.

STATE SERVICES COMMISSION. Disponível em: <http://www.ssc.govt.nz/bps-results-for-nzrs>; Acesso em 02/02/2016

TCU – “Manual de Auditoria Operacional”. Brasília: Tribunal de Contas da União, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 3ª ed. 2010.

TEIXEIRA, R. & SALLES, F. - Gestão de Portfólio: A atuação da SEGEP. Disponível em: http://www.pmiba.org.br/uploads/tiny_mce/files/portf_lho_segpe.pdf

TREASURY BOARD OF CANADA SECRETARIAT - A Leadership Development Framework for the Public Service of Canada; 2010. Disponível em: <http://www.tbs-sct.gc.ca/psm-fpfm/learning-apprentis-sage/ptm-grt/ldf-cpl-eng.asp>

TREASURY BOARD OF CANADA SECRETARIAT - Evaluation Function in the Government of Canada; 2004. Disponível em: <https://www.tbs-sct.gc.ca/cee/pubs/func-fonc-eng.pdf>

TREASURY BOARD OF CANADA SECRETARIAT - Guide for the Development of Results-based Management and Accountability Frameworks; 2001. Disponível em: <https://www.tbs-sct.gc.ca/cee/tools-ou-tils/rmaf-cgrr/guide-eng.pdf>

TREASURY BOARD OF CANADA SECRETARIAT - Public Service Modernization Act. Disponível em: <https://www.tbs-sct.gc.ca/hrh/psmalmfp-eng.asp>

TREASURY BOARD OF CANADA SECRETARIAT - Results for Canadians: A Management Framework for the Government of Canada; 2000. Disponível em: https://www.tbs-sct.gc.ca/report/res_can/rc-eng.pdf

VILHENA, R. et al. (org.). O Choque de Gestão em Minas Gerais – Políticas da Gestão Pública para o Desenvolvimento. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

WHO - Draft of the Framework for Country Action for Health and Health Equity, 18/05/2015.

WHO – First Draft of the Framework for Country Action for Health and Health Equity. Discussion paper, 16/02/2015

WHO – Health in All policies – Training Manual, 2015

WHO – HiAP: Framework for country action. 8th Global Conference on Health Promotion, Helsinki, 2013.

WHO – Intersetorial Action on Health. The WHO Centre for Health Development, Kobi, 2011



Macroplan®
Prospectiva, Estratégia & Gestão